



# SECONDO RAPPORTO SULLA DIFFUSIONE DELLA GIUSTIZIA ALTERNATIVA IN ITALIA

*con il Patrocinio della Camera dei Deputati*



## INDICE GENERALE

<i>La seconda edizione del Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia: sfera giudiziale ed extragiudiziale, i due profili complementari dell'accesso alla giustizia</i> Giovanni Deodato	3
<i>La diffusione della giustizia alternativa in Italia: i risultati di una ricerca</i> Vincenza Bonsignore	20
<i>La conciliazione: i possibili sviluppi tratti dall'esperienza</i> Francesco Paolo Luiso	144
<i>La conciliazione delegata</i> Marcello Marinari	160
<i>Garanzie e standards forniti dalle istituzioni: l'ADR tra pubblico e privato</i> Rinaldo Sali	179
<i>La cultura della giustizia e la promozione dell' ADR (Alternative Dispute Resolution)</i> Tiziana Pompei	195

**LA SECONDA EDIZIONE DEL RAPPORTO SULLA DIFFUSIONE  
DELLA GIUSTIZIA ALTERNATIVA IN ITALIA:  
SFERA GIUDIZIALE ED EXTRAGIUDIZIALE, I DUE PROFILI  
COMPLEMENTARI DELL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA**

Giovanni Deodato\*

Sommario: 1. I destinatari del presente Rapporto. - 2. I rapporti fra i cittadini e la giustizia nell'evoluzione delle modalità di produzione legislativa. - 3. I soggetti istituzionali. - 4. Luci ed ombre dell'accesso alla giustizia. - 5. Come operare.

**1. I destinatari del presente Rapporto**

La presentazione di questo secondo *Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia*, realizzato da Unioncamere, Camera Arbitrale e Camera di Commercio di Milano insieme ad Isdaci, che ne cura anche il coordinamento<sup>1</sup>, conferma l'impegno dei promotori di alimentare un vero e proprio processo culturale dando voce alle istanze di giustizia dei cittadini e delle imprese.

Di anno in anno aumenta il valore di questi dati, che consentono di affrontare con cognizione di causa le ragioni dell'opportunità del radicamento degli strumenti extragiudiziali di composizione delle liti civili, il cui sviluppo è nitidamente fotografato dal *Rapporto* stesso.

---

\* Presidente Isdaci

<sup>1</sup> Anche questa seconda edizione della ricerca è curata da Vincenza Bonsignore.

Si tratta di una ricerca che descrive esaustivamente le esperienze di composizione arbitrale e conciliativa dei conflitti nel nostro Paese, evidenziandone il positivo *trend* di crescita: negli ultimi tre anni il numero globale delle domande inerenti il ricorso a questi strumenti è più che triplicato, passando da 15.916 del 2005, a 26.896 del 2006 e 50.808 del 2007.

Sebbene si tratti di un risultato lusinghiero per l'attività di chi ha profuso risorse nella crescita della cultura della composizione 'non togata' dei conflitti, sarebbe illusorio nascondere che ancora siamo davanti ad una goccia d'acqua nel mare della conflittualità: i dati Istat evidenziano, infatti, circa un milione e mezzo di nuove cause civili di primo grado avviate ogni anno, con tendenza costante ad aumentare<sup>2</sup>.

Ciò, naturalmente, non sminuisce la portata del segno ampiamente positivo che si riscontra nella diffusione del ricorso a queste forme di 'giustizia privata', ma rappresenta un dato sul quale deve riflettere, innanzitutto, il legislatore, che dispone di non poche leve per indirizzare gli utenti verso le traiettorie più consone ad ogni tipologia di conflitti.

L'informazione resa possibile dal presente *Rapporto*, unica fonte di documentazione su questo tema nel nostro Paese, si indirizza agli interlocutori istituzionali, innanzitutto Parlamento e Governo, affinché ne traggano indicazioni circa le misure da adottare; inoltre, alle associazioni imprenditoriali, dei consumatori, ma altresì all'opinione pubblica, affinché sia conosciuta l'offerta di modalità di accesso alla giustizia caratterizzata dall'efficacia che è testimoniata dagli ottimi risultati documentati dalle pagine che seguono.

All'adozione degli strumenti extragiudiziali di composizione dei conflitti deve coniugarsi la ricerca sempre più convinta di attive forme di collaborazione fra gli enti che amministrano le procedure stesse e le istituzioni. L'obiettivo che ci si deve prefiggere è ambizioso: valorizzare l'esperienza di questi anni, ponendola al servizio di chi, mediante strumenti istituzionali, può indirizzare i comportamenti collettivi.

I risultati positivi sono sempre il frutto di professionalità, attenzione, investimenti in termini di risorse umane ed economiche, basi queste indispensabili per realizzare ogni programma e conseguire risultati all'altezza delle aspettative: scopo di tutti gli enti che amministrano procedimenti extragiudiziali - ma in particolare di quelli che vi sono istituzionalmente preposti - è la realizzazione di un sistema che contribuisca ad agevolare le condizioni dello sviluppo e del benessere del Paese.

## **2. I rapporti fra i cittadini e la giustizia nell'evoluzione delle modalità di produzione legislativa**

La giustizia, anche quella civile, rappresenta una priorità del programma di Governo: i mesi trascorsi dall'inizio della legislatura già rappresentano un periodo sufficiente per valutare positivamente le iniziative volte ad espandere sempre più le opportunità di accesso alla giustizia mediante il ricorso a procedure extragiudiziali atte non già - come troppo spesso erroneamente ritenuto- a 'turare le falle'- del sistema giudiziario, bensì ad integrarsi proficuamente con esso sulla base di una efficace ripartizione dei ruoli e delle competenze.

---

<sup>2</sup> *Italia in cifre*, a cura dell'Ufficio Comunicazione Istat, Roma, 2008, tab. 10.

Si tratta, in definitiva, di una forma di rispetto delle esigenze della collettività che incidono in maniera non lieve sull'ordinato e sereno svolgimento della vita di tutti, ma atte a condizionare negativamente ed in maniera diretta - ove trascurate - la percezione stessa della giustizia.

Potranno così saldarsi viepiù i rapporti fra i cittadini e le istituzioni, contribuendo concretamente al miglioramento della società in cui viviamo ed operiamo.

I dati ufficiali sull'amministrazione della giustizia civile evidenziano le palesi difficoltà nel garantire in modo consono ai cittadini ed alle imprese la tutela dei propri diritti, affinché tutti possano avere accesso, nel caso di loro violazione, a procedimenti efficaci e, qualora si tratti di controversie di minore entità, semplici, rapidi, e poco costosi.

Fin dal prima edizione il *Rapporto* si è prefisso, con rigore metodologico quanto ai metodi di raccolta, analisi e interpretazione dei dati, l'obiettivo di conferire un respiro nazionale ad un processo culturale che si arricchisce di anno in anno.

Il *Rapporto* coglie i mutamenti, e li evidenzia ai fini della migliore conoscenza della pratica: descrivere i cambiamenti, non soltanto è utile per comprendere il livello di efficacia dei servizi offerti, ma altresì per valutare l'appropriatezza delle attività promozionali svolte, nonché delle politiche attuate per garantire l'accesso ai servizi stessi.

L'esperienza maturata con la prima edizione del *Rapporto* ha insegnato ad analizzare approfonditamente il significato degli incrementi annuali, interpretandoli in funzione dei fattori di sviluppo: è indubbio infatti che dalle scelte di politica legislativa, e dalla rilevanza alle medesime tributata dai *media*, consegue la maggior conoscenza delle modalità extragiudiziali di

composizione delle liti da parte degli utenti e, conseguentemente, il maggior ricorso ad esse.

In particolare, la ricerca permette di strutturare modelli assai utili per mettere a fuoco i più proficui interventi normativi necessari per assicurare la costante crescita del ricorso a modalità di composizione dei conflitti alternative al giudizio civile.

Gli enti promotori del *Rapporto* intendono, in altre parole, offrire un'analisi per la valutazione degli interventi che il legislatore si prefigge, contribuendo così all'efficacia degli strumenti che il Parlamento ed il Governo si propongono di adottare.

Le modalità di produzione legislativa nel nostro Paese sono mutate radicalmente: non siamo più il Paese delle 'leggin' e delle politiche legislative estemporanee e frammentate.

Siamo divenuti un Paese che - pur con qualche discontinuità - dall'inizio degli anni '90 ha posto in atto politiche altamente integrate, vale a dire scelte legislative informate a grandi principi unificatori.

E' una novità rispetto alla nostra tradizione legislativa: per cogliere pienamente l'inversione di tendenza è sufficiente verificare le modalità di approvazione delle leggi: rispetto alle percentuali degli anni '70 e '80, allorquando oltre il 70 per cento delle leggi era approvato direttamente dalle Commissioni parlamentari senza passare per le assemblee, il ricorso a questo strumento è ora sceso in modo evidente, riguardando soltanto il 10 per cento circa delle leggi.

La diffusa pratica, nel nostro Paese, dell'adozione di leggi inattuabili e destinate, quindi, ad aggravare la crisi organizzativa delle amministrazioni

pubbliche, in particolare di quella giudiziaria, sembra ormai appartenere al passato.

Il momento della creazione della norma e quello della verifica della sua effettività devono valutarsi nella prospettiva dell'analisi economica del diritto, onde verificare i costi, anche sociali, delle scelte operate: queste considerazioni conducono all'evidente conclusione che il sistema giudiziario risente pesantemente dei costi di una 'cattiva' legislazione, ascrivibile a scelte non adeguatamente ponderate.

Con la delega al Governo si dispone di strumenti efficaci per realizzare grandi interventi normativi di riforma, definendo strumenti di controllo e di indirizzo che emancipino dalla politica delle 'leggine' e delle 'leggi manifesto'. La disciplina *in itinere* recante *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*, approvata dalla Camera dei deputati il 2 ottobre 2008, come appresso si vedrà, è caratterizzata da scelte assai importanti a favore dello sviluppo della pratica della composizione negoziata delle liti.

Naturalmente ogni delega legislativa deve comportare l'adozione di strumenti volti ad assicurare l'efficacia del processo decisionale fornendo le informazioni ed i dati necessari ad una reale istruttoria tecnico-scientifica.

In questa prospettiva gli studi sviluppati dall'Isdaci, che da oltre vent'anni conduce ricerche e cura proprie collane editoriali, giuocano un ruolo rilevante: siamo infatti in un momento storico in cui le innovazioni sono sollecitate dall'esigenza di individuare obiettivi e tratti degli interventi legislativi, che sono il frutto di una 'qualità di produzione' che aumenta vieppiù. Sarebbe, quindi, paradossale ripercorrere strade rivelatesi già in



passato senza uscita o, al contrario, ignorare soluzioni proficuamente adottate in altri Paesi.

### **3. I soggetti istituzionali**

Il sistema delle Camere di Commercio, che costituisce l'asse portante degli associati Isdaci, con l'offerta dei servizi di arbitrato e conciliazione adempie ad un ruolo che forse non dobbiamo più definire soltanto alternativo, bensì anche complementare alla amministrazione della giustizia<sup>3</sup>.

La nozione di 'alternatività' evoca infatti drastiche contrapposizioni che è ora di lasciare alle spalle. Il solo arbitrato, al più, può considerarsi realmente alternativo ai procedimenti civili ordinari, mentre il processo di mediazione ad opera di un terzo imparziale, che è destinato, nel caso di successo, a sfociare nella conciliazione secondo la volontà delle parti, certo alternativo non è; prova ne sia che - qualora il tentativo non fosse coronato dal successo - le parti, senza che alcun diritto sia pregiudicato, possono ricorrere alla sede giudiziaria.

Ma vi è di più: la già richiamata riforma *in itinere* del codice di procedura civile introduce nel nostro ordinamento la figura della 'conciliazione delegata', caratterizzata dalla circostanza che l'organo giudiziario di fronte al quale si celebra un giudizio può disporre la remissione delle parti ad un conciliatore, secondo un modello di matrice francese<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> L'esperienza delle Camere di commercio nell'amministrazione delle procedure extragiudiziali è approfondito, nella prospettiva storica, da C. VACCA, *La giustizia non togata. Alle radici della composizione dei conflitti fra conciliazione, arbitrato e giurisdizioni speciali*, Milano, 1998.

<sup>4</sup> *Loi n° 95-125 dell'8 febbraio 1995*

Per incrementare ulteriormente i volumi di richiesta di giustizia che pervengono al sistema delle Camere di Commercio, in funzione anche di questa attesa evoluzione legislativa, è tuttavia necessaria la collaborazione di due ulteriori attori: le organizzazioni imprenditoriali - comprendendo anche la piccola impresa, il commercio, i servizi - e, ultime ma non ultime, le associazioni dei consumatori.

Questi enti collettivi sono, infatti, in grado di convogliare verso la sfera extragiudiziale i propri associati alimentando ai loro occhi con credibilità la fiducia nei servizi offerti dal sistema camerale.

A questi attori se ne aggiunge ora un altro: si tratta dell'avvocatura, che tramite i propri Ordini, sarà chiamata dal legislatore a garantire un importante servizio.

Prevede, infatti, la medesima legge delega per la riforma del codice di procedura civile<sup>5</sup> *“la possibilità, per i consigli degli ordini degli avvocati, di istituire, presso i tribunali, organismi di conciliazione che, per il loro funzionamento, si avvalgono del personale degli stessi consigli”*<sup>6</sup>

I legali si troveranno pertanto direttamente coinvolti nell'amministrazione - e, quindi, responsabilizzati dello sviluppo - di un sistema di giustizia alternativo e complementare, potendo peraltro contare su significative leve contestualmente approntate dal legislatore. Lo stesso provvedimento prevede infatti (art. 18) che le prestazioni delle pubbliche amministrazioni devono essere erogate *“con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso”* assicurando *“il più alto grado di soddisfazione degli utenti”*,

---

<sup>5</sup> Art. 39 del d.d.l. A.S. n. 1082, recante Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile, approvato dalla Camera dei deputati il 2 ottobre 2008.

mentre (art. 21) la tutela non giurisdizionale degli utenti di servizi pubblici, comporta l'obbligo di adozione “*di uno schema-tipo di procedura conciliativa [...] da recepire nelle singole carte dei servizi*”.

Vi sono, quindi, tutti i presupposti affinché, presentando fra un anno il terzo *Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia*, possano riscontrarsi sviluppi ancor più significativi.

Le Camere di Commercio, del resto, sono il soggetto istituzionale chiamato ad esercitare funzioni inedite rispetto al passato, ascrivibili alla nozione di regolazione del mercato, che rappresenta il denominatore comune ad attività diversificate e complementari, quali l'accertamento della presenza di clausole inique nei contratti, la predisposizione di contratti-tipo, la tutela della concorrenza, l'amministrazione delle procedure di composizione delle controversie, la prevenzione e la sanzione dei reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio.

La legge 29 dicembre 1993, n. 580, che ha attuato il riordinamento delle Camere di Commercio, stabilisce che le Camere possano predisporre e promuovere contratti-tipo concordati fra organizzazioni imprenditoriali ed associazioni dei consumatori: l'elaborazione di contratti *standard* sotto l'egida delle Camere di Commercio rappresenta pertanto uno strumento volto a prevenire la conflittualità mediante la circolazione di pattuizioni eque ed il radicamento di pratiche contrattuali corrette.

Arbitrato e conciliazione rappresentano pertanto solo una parte, per quanto rilevante, dei compiti assegnati dal legislatore al sistema delle Camere di Commercio, che vi adempie - a differenze di numerose iniziative imprenditoriali nell'ambito dell'amministrazione della giustizia non togata -

---

<sup>6</sup> Art. 39, terzo comma.

per esclusive finalità pubblicistiche.

Fra i soggetti che con maggior tradizione assolvono ad un ruolo ausiliario nell'amministrazione della giustizia, non può non richiamarsi anche il Giurì di autodisciplina pubblicitaria, organo indipendente che - applicando le norme del *Codice di autodisciplina pubblicitaria*, costantemente aggiornate dal 1966 - offre procedure e modalità di intervento atte ad assicurare con tempestività la definizione di situazioni di grande impatto non soltanto economico, ma sovente anche sociale e culturale.

Sia dal punto di vista quantitativo, sia da quello qualitativo, le pronunzie rese ormai da decenni dal Giurì rappresentano un patrimonio di riferimento non soltanto per gli operatori del settore pubblicitario, ma altresì per i giuristi, i semiologi, i sociologi.

Evidenti, pertanto, le ragioni per le quali il sistema dell'Autodisciplina pubblicitaria è indicato quale modello idoneo ad alleviare le pressioni che opprimono la giustizia statale: deve sottolinearsi che le decisioni del Giurì pervengono in un arco temporale che - di norma - non supera le tre settimane dalla presentazione dell'istanza.

E, è bene sottolinearlo, la rapidità del giudizio, reso in grado unico ed inappellabile, non scalfisce la qualità delle pronunzie, unanimemente considerate di elevato livello.

Al fine di contribuire alla diminuzione della domanda di giustizia 'togata' è pertanto auspicabile che non soltanto i giuristi, ma la società civile nel suo insieme si impegnino, anche con creatività ed immaginazione, nella individuazione di strumenti di composizione dei conflitti nuovi, efficaci, di matrice privata e su base volontaristica: l'esperienza dell'Autodisciplina pubblicitaria opera in questa direzione, senza rivendicare alcuna esclusiva.

I progetti e le iniziative avviati, anche in sede legislativa, il costruttivo apporto della magistratura, l'entità e la qualità dei risultati ottenuti dai numerosi soggetti che amministrano procedure extragiudiziali, il livello della percezione della crisi della giustizia civile da parte dei cittadini, sono tutti elementi che muovono in questa direzione ed inducono ad essere fiduciosi nello sviluppo della pratica extragiudiziaria.

Del resto, la via aperta proprio dalla magistratura milanese con il *Progetto Conciliamo* non solo conferisce un significativo impulso al ricorso alla composizione extragiudiziale delle controversie, ma rappresenta un significativo segnale di vera e propria maturazione culturale.

#### **4. Luci ed ombre dell'accesso alla giustizia**

Dal 1975 al 2004 la durata delle cause civili è aumentata del 90% e, nel solo periodo 2002-2006, il contenzioso avente ad oggetto la violazione del termine ragionevole del processo è costato allo Stato italiano circa 41 milioni di euro, di cui quasi 18 soltanto nel 2006, con un incremento dell'800% circa<sup>7</sup>.

Emerge, inoltre, dal rapporto *Doing Business 2008* della World Bank che la lentezza dei processi costituisce uno dei principali ostacoli allo sviluppo produttivo dell'Italia, in quanto genera incertezza negli scambi e demotiva gli investitori: su 178 casi analizzati, il nostro Paese risulta al 155° posto<sup>8</sup>.

Pur in presenza di una popolazione italiana sostanzialmente stabile, è costante l'incremento delle richieste rivolte all'apparato giudiziario: se si

---

<sup>7</sup> M. GIOVANNINI, *Quali rimedi alla lentezza del processo? La via della conciliazione stragiudiziale*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 28 novembre 2008

<sup>8</sup> *Idem*.

assume come pressoché invariabile il dato 'socio-culturale' inerente la propensione al litigio da parte degli individui, devono individuarsi le ragioni che giustificano e spieghino i tassi di incremento della litigiosità in sede civile.

Accanto alle ben note cause evidenziate nelle relazioni che accompagnano l'apertura dell'anno giudiziario, non sembra inutile, a questo proposito, rammentare che talune caratteristiche recentemente assunte dal nostro apparato normativo con il riconoscimento di nuovi soggetti ed interessi giuridicamente rilevanti senza dubbio contribuiscono alla lievitazione della conflittualità.

Così, ad esempio, la progressiva emersione della figura del 'consumatore', destinataria delle norme speciali in tema di credito al consumo, responsabilità del produttore, sicurezza intrinseca dei prodotti, contratti 'a distanza', garanzie sui beni di consumo, contratti di viaggio e turismo, multiproprietà immobiliare, in qualche misura influisce sulla domanda di giustizia rivolta al sistema giudiziario: sebbene grande ancora sia la distanza dai livelli nordamericani di litigiosità, la crescente consapevolezza dei diritti del consumatore e lo sviluppo -grazie all'iniziativa europea- di un apparato normativo *ad hoc*, contribuiscono ad alimentare azioni volte a salvaguardare diritti lesi o, semplicemente, minacciati.

All'incremento della litigiosità si affianca - paradossalmente - un fenomeno d'opposto segno: esiste un'area grigia, difficile da valutare, in cui vi è la rinuncia ad accedere alla giustizia per ragioni essenzialmente ascrivibili ai tempi ed a costi del giudizio civile ordinario: proprio questo è il *target* che deve essere raggiunto dall'offerta dei servizi di conciliazione ed arbitrato.

Gli ostacoli frapposti alla possibilità di far valere i propri diritti innanzi agli organi giudiziari sono assai noti: si tratta innanzitutto dei costi del procedimento e, specialmente, della rappresentanza, spese destinate ad amplificarsi qualora dovesse rendersi necessario, come assai spesso avviene, il ricorso ad esperti e consulenti in ragione della sempre maggiore complessità non soltanto dei prodotti e servizi oggetto della controversia, ma altresì degli stessi rapporti contrattuali, che superano non di rado - come in materia finanziaria (penso ai cosiddetti prodotti derivati) - le tradizionali competenze del giurista.

Vi è inoltre, come è evidente, il rischio di dover sostenere, in tutto o in parte, le spese del giudizio ma, soprattutto, la certezza che molto tempo dovrà trascorrere prima di pervenire ad una sentenza e ciò, specie per le imprese, è causa di non pochi problemi, anche sul piano della redazione dei bilanci negli anni di pendenza del giudizio medesimo. La giustizia ritardata equivale a giustizia denegata.

Non possono, inoltre, sottovalutarsi le barriere di ordine psicologico che si associano, specie - ma non solo - per i cittadini alle complessità che caratterizzano i procedimenti giudiziari: l'utente è sovente perplesso di fronte ai riti che si celebrano nei tribunali, ed all'ermetico linguaggio giuridico.

Troppo spesso il limitato valore economico della controversia rende, poi, sproporzionati i costi del giudizio: in relazione ai rapporti di consumo il *Piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nel mercato interno*<sup>9</sup> stimò, con riferimento ai Paesi dell'Unione europea, che il costo medio delle spese del

giudizio, sommato agli onorari dei legali, per una lite di 2.000 euro fosse pari, nella migliore delle ipotesi, a circa 2.500 euro.

Non stupisce, pertanto, che a fronte di una simile sproporzione molti cittadini rinuncino a far valere i propri diritti, sopportando tutte le conseguenze della loro violazione.

Dietro questi dati aleggiano certamente molte motivazioni, non ultima la maggiore propensione alla litigiosità non soltanto in funzione di differenti tradizioni culturali e modelli di comportamento, ma in ragione altresì della circostanza che, loro malgrado, i legali si trovano sovente impreparati a svolgere la necessaria attività di indirizzo di fronte alla inclinazione litigiosa dei clienti, determinati troppo spesso a promuovere azioni prive di significato razionale: dai valori medi delle controversie è lecitamente desumibile che contribuiscano liti di scarso valore economico, che mai avrebbero, infatti, dovuto imboccare la strada giudiziaria.

A ciò fa riscontro un sistema giudiziario la cui efficienza e la cui tenuta sono in molte sedi compromesse anche dalla carenza d'organico, oltre che dalle inadeguatezze ed insufficienze organizzative e strutturali.

Evidente che i costi di siffatte patologie ricadano sui tempi dell'amministrazione della giustizia e, quindi, sull'intera collettività.

## **5. Come operare**

A fronte di questo stato di fatto, le strade da percorrere appaiono essenzialmente tre, correlate e complementari: una maggiore razionalizzazione dei procedimenti giudiziari, il miglioramento della

---

<sup>9</sup> COM-96-0013, p. 8-11.



comunicazione fra gli utenti - cittadini ed imprese - ed i loro legali, lo sviluppo delle procedure extragiudiziali.

Mentre la prima traiettoria pertiene al contesto proprio della tradizione giudiziaria mirando al miglioramento della sua efficacia e della sua efficienza - e su questa via il legislatore si è proficuamente avviato - la seconda e la terza si pongono, invece, l'obiettivo di sottrarre al sistema giudiziario i procedimenti che ad esso devono rimanere estranei in ragione, innanzitutto - ma non solo - del loro esiguo valore economico.

Il miglioramento delle procedure giudiziarie deve portare a delineare riti semplificati per le controversie di minor valore, o *'small claims'*, che dir si voglia, caratterizzati dalla riduzione del formalismo al minimo indispensabile.

Numerosi Paesi europei hanno percorso, anche da tempo, questa strada, e la stessa Unione europea, con il Regolamento n. 861/2007 dell'11 luglio 2007, ha istituito un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, se pur esclusivamente applicabile alle liti cosiddette *'transfrontaliere'*.

Al contempo - ed in apparenza antitetivamente - deve porsi un freno alla eccessiva frammentazione dei riti che si aggiungono al processo civile ordinario, causa anch'essa di molteplici disservizi e ritardi.

La seconda strada da seguire, quella relativa alla comunicazione fra utenti e legali, muove dalla considerazione che le relazioni fra questi soggetti devono essere improntate a criteri di proficua collaborazione: non è fuori luogo rammentare che il Codice deontologico degli avvocati dell'Unione europea, ratificato nel nostro Paese dal Consiglio Nazionale Forense dal 1989, fa obbligo all'avvocato (art. 2.7) *"di difendere sempre nel miglior modo possibile gli interessi del suo cliente"*, e non mancano autorevoli

interpretazioni propense a ritenere l'esistenza di un vero e proprio dovere deontologico del legale nel suggerire al cliente le opzioni extragiudiziali qualora ciò comporti la miglior tutela degli interessi di quest'ultimo<sup>10</sup>.

Un proficuo dialogo fra avvocato e cliente deve quindi essere, innanzitutto, volto a prospettare al secondo le opportunità di composizione negoziata, od arbitrale, della controversia, evitando all'utente di promuovere procedure giudiziali improprie rispetto alla natura del contrasto.

Merita ricordare, a questo proposito, che la recente delega al Governo per la novellazione del codice di procedura civile in materia di conciliazione delle controversie<sup>11</sup> prevede “*il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione*”<sup>12</sup>.

Del resto, evitare procedimenti giudiziari non consoni ad una reale tutela degli assistiti soddisfa anche l'esigenza dei legali di mantenere la clientela rendendo, di volta in volta, il servizio più efficace: è stato sottolineato che, anche dal punto di vista del successo professionale, la qualità del servizio reso dall'avvocato specializzato nella composizione extragiudiziale dei conflitti è senza dubbio premiante sul piano della soddisfazione e, quindi, della fidelizzazione del cliente<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> R. DANOVI, *La toga e l'avvocato*, Milano, 1993, p. 79 ss.

<sup>11</sup> Art. 39 del d.d.l. A.S. n. 1082, recante *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*, approvato dalla Camera dei deputati il 2 ottobre 2008.

<sup>12</sup> Art. 39, terzo comma.

<sup>13</sup> A. SCHNEEBALG ed E. GALTON, *Avvocati e consulenti delle parti in conciliazione. Manuale per organizzare e condurre gli incontri* (ed. it. nella collana Isdaci, a cura di C. VACCÀ di *Le rôle du conseil en médiation civile et commerciale*, Bruxelles, 2002) Milano, 2004.

Il terzo indirizzo che si è indicato per il recupero dei rapporti fra giustizia ed utenti è rappresentato, come anticipato, dallo sviluppo delle procedure extragiudiziali.

Autorevole avallo di questa impostazione si è avuto dagli organi comunitari con la Direttiva 2008/52 del 21 maggio 2008 relativa alla mediazione in materia civile e commerciale, purtroppo anch'essa limitata alle sole controversie 'transfrontaliere'.

Molte sono le tipologie riconducibile alle modalità di composizione *out-of-court* dei conflitti, caratterizzate da significative differenze quanto a natura giuridica, struttura, funzionamento, e dinamica delle procedure: l'elemento comune è rappresentato, in definitiva, dalla semplificazione dell'accesso degli utenti alla risoluzione dei conflitti.

Il nostro legislatore da tempo mostra attenzione nei confronti delle alternative extragiudiziali, come è testimoniato dalla completa novellazione delle norme del codice di procedura civile dedicate all'arbitrato<sup>14</sup>, nonché dalla considerazione dedicata all'arbitrato ed alla conciliazione in sede di riforma societaria<sup>15</sup>.

Questa è la strada da percorrere, senza indugi e con determinazione.

---

<sup>14</sup> Che ha avuto luogo con il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40.

<sup>15</sup> d. lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 34-40.

# **LA DIFFUSIONE DELLA GIUSTIZIA ALTERNATIVA IN ITALIA: I RISULTATI DI UNA RICERCA**

Vincenza Bonsignore\*

Sommario: 1. Introduzione. Una ricerca sulla giustizia alternativa? - 2. Monitoraggio dei Centri italiani: analisi del campione e dell'adesione alla ricerca. - 2.1 Le Camere Arbitrali. - 2.1.1 Le Camere Arbitrali al di fuori del sistema camerale. - 2.1.2 Le Camere Arbitrali del sistema camerale. - 2.2 I centri di riassegnazione dei nomi a dominio. - 2.3 I Centri di conciliazione commerciale. - 2.3.1 Le Camere di conciliazione amministrata e paritetica esterne al sistema camerale. - 2.3.2 Le Camere di conciliazione del circuito delle Camere di Commercio. - 2.3.3 I Corecom. - 2.3.4 Le Associazioni di Consumatori. - 2.3.5 Le imprese telefoniche e le principali associazioni di *tour operators*. - 2.4 I Centri di ODR. - 2.5 L'attività preventiva dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria di Milano - IAP. - 2.6 Conclusione: i Centri ADR operativi attualmente in Italia. - 3. Panorama dell'ADR in Italia. - 4. L'arbitrato amministrato in Italia. - 5. La riassegnazione dei nomi a dominio. - 6. La conciliazione in Italia. - 6.1 Introduzione. - 6.2 La Conciliazione Amministrata. - 6.3 La conciliazione presso i Corecom. - 6.4 La conciliazione paritetica. - 7. Conclusioni.

## **1. Introduzione. Una ricerca sulla giustizia alternativa?**

Il settore civile commerciale è stato oggetto, negli ultimi anni, di numerosi interventi legislativi diretti ad introdurre e rafforzare gli strumenti alternativi

---

\* Università degli Studi di Milano-Bicocca

di risoluzione delle controversie. Così, se da un lato, ben tre riforme hanno riguardato l'arbitrato negli ultimi venti anni (nel 1983, nel 1994 e, da ultimo, nel 2006), varie discipline hanno ampliato i settori d'intervento della conciliazione, dai servizi pubblici, alla sub-fornitura, al societario, al credito, al franchising, alle tintolavanderie e al consumerismo, dettagliandone sempre più procedure ed effetti. Il crescente interesse da parte del legislatore ha portato a due importanti novità, delle quali non è ancora possibile valutare l'impatto, ma che sembrano destinate ad incidere notevolmente sul panorama italiano: da un lato, l'adozione della Direttiva UE 2008/52/CE del 21 maggio 2008 sulla mediazione civile e commerciale, che impegna gli stati membri ad adottare una normativa idonea a facilitare il ricorso alla mediazione nel caso di controversie transfrontaliere ed eventualmente anche interne, dall'altro, l'articolo 62 *bis* del DDL n. 1441 *bis*, approvato dalla Camera dei Deputati lo scorso 1° ottobre 2008, che prevede una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi in materia di conciliazione civile e commerciale.

Se, dunque, gli interventi si susseguono a ritmo incalzante, appare sempre più improcrastinabile ed opportuno verificare come essi vengano recepiti nella realtà italiana e quale sia la reale diffusione dell'arbitrato e della conciliazione nel nostro Paese.

In particolare, diviene urgente verificare quali siano i Centri realmente attivi in Italia in materia di arbitrato, di conciliazione e di riassegnazione dei nomi a dominio, in quali ipotesi i cittadini e le imprese del nostro Paese decidano di farvi ricorso per la soluzione delle loro controversie, quanti siano i casi da essi realmente gestiti, secondo l'adozione di quali procedure e con quali risultati.

La ricerca che viene presentata intende rispondere a tali importanti interrogativi, tuttavia prima di procedere con l'esposizione occorre compiere alcune precisazioni. Innanzitutto, la conciliazione, l'arbitrato e la riassegnazione dei nomi a dominio vengono generalmente indicati come strumenti di risoluzione delle controversie alternative al procedimento giurisdizionale ordinario, cosiddetti ADR. Si tratta di fenomeni eterogenei, caratterizzati dal fatto di essere volti a risolvere i conflitti senza pervenire alla decisione del giudice ordinario, in quanto basati sul potere riconosciuto alle parti di disporre delle loro controversie. In generale, essi vengono promossi perché sono informali, semplici, rapidi, flessibili e favoriscono l'accesso alla giustizia. La loro definizione come metodi 'alternativi', tuttavia, è stata assai criticata sia perché essa non indica la loro essenza, sia perché presuppone una secondarietà rispetto alla giustizia ordinaria, che si riscontra però solo per numeri e non per efficienza o idoneità. Pertanto è stato invece da più parti suggerito di indicarli come metodi 'appropriati o amicali o complementari' alla giurisdizione.

La ricerca che è stata realizzata si inserisce a pieno titolo nel movimento di pensiero che sta dietro tale dibattito terminologico perché essa non è stata ideata per compiere un raffronto rispetto ai numeri della giurisdizione, che risulterebbe perso in partenza, quanto piuttosto per verificare il grado reale di attuazione del principio di sussidiarietà della giurisdizione. Secondo tale principio, infatti, l'intervento autoritativo giurisdizionale viene considerato l'ultima *chance* a disposizione dei soggetti in lite, quando le altre soluzioni non sembrano raggiungere lo scopo. Com'è stato autorevolmente osservato<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Francesco P. Luiso, *La conciliazione nel quadro della tutela dei diritti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2005, volume 58, 4, p. 1201-1220

dall'idea di priorità della giurisdizione, in base alla quale in caso di necessità di tutelare un diritto la giurisdizione costituiva la prima ed esclusiva soluzione, si è passati a quella della sussidiarietà della giurisdizione stessa, secondo la quale, qualora insorga la controversia, le parti hanno a disposizione differenti strade successive: dalla risoluzione negoziale diretta tra le parti, alla mediazione, all'arbitrato ed infine al giudizio ordinario.

Se dunque appare tramontata definitivamente l'idea di considerare le forme alternative di risoluzione delle controversie in chiave deflativa del sistema giudiziario, gravato da una pesante mole di lavoro, non per questo diminuisce la loro importanza, in quanto a tali strumenti viene ormai attribuita una funzione integrativa e complementare. Tale approccio sembra essere il più rispondente sia perché i numeri, sia pure consistenti e sempre crescenti dei procedimenti di arbitrato, riassegnazione dei nomi a dominio e conciliazione sviluppati ogni anno nel nostro Paese, non sono ancora neppure lontanamente paragonabili a quelli della giustizia ordinaria, sia perché, come indicato nella Proposta di Direttiva sulla mediazione civile e commerciale (22/10/2004) a proposito della mediazione, essa *“ha un valore intrinseco come metodo di risoluzione delle controversie, cui cittadini e imprese dovrebbero avere facile accesso e che merita di essere promosso indipendentemente dalla sua caratteristica di poter alleggerire la pressione sul sistema giudiziario”*.

La Commissione Europea, nella citata Proposta, espressamente dichiara, sempre in merito alla mediazione, ma tale discorso potrebbe essere esteso anche all'arbitrato, che essa non vede *“la mediazione come alternativa ai procedimenti giudiziari; ma piuttosto come uno dei diversi mezzi di risoluzione delle controversie disponibile in una società moderna e che può*

*essere il più idoneo per alcuni tipi di controversie, ma certamente non per tutte*". Aggiungendo che *"Si dovrebbe sottolineare che la disponibilità di tali metodi alternativi non può in alcun modo esimere uno Stato membro dal mantenere un sistema legale efficace ed equo che risponda ai requisiti richiesti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la quale costituisce uno dei pilastri fondamentali di una società democratica"*.

La Commissione continua dicendo che *"La mediazione ha un valore intrinseco proprio perché rappresenta il modo più veloce, più semplice ed economicamente più efficiente di risolvere le controversie, che consente di prendere in considerazione una gamma più ampia di interessi delle parti, che presenta maggiori possibilità di raggiungere un accordo che sarà rispettato su base volontaria e che preserva una relazione amichevole e sostenibile tra esse"*. Anche se la stessa Commissione riconosce che: *"Il suo accresciuto utilizzo potrebbe diminuire la pressione sul sistema giudiziario, riducendo le lunghe attese nella trattazione delle cause e determinando la possibilità di un risparmio per le finanze pubbliche"*.

D'altra parte, non si può che auspicare con il Prof. Chiarloni che il *"sistema giustizia conservi intatta la sua importanza, (...) anche perché i sistemi informali diventano sospetti (...) quando coinvolgono parti socialmente diseguali. (...) Non tutte le conciliazioni sono uguali. Possiamo avere conciliazioni cattive e conciliazioni buone. Sono cattive le conciliazioni che hanno un contenuto iniquo in quanto non rispecchiano la realtà dei rapporti tra le parti, ma favoriscono ingiustamente una di esse, che ha in mano una qualche arma sotto la cui minaccia l'altra si convince a conciliare"*<sup>2</sup>. Il

---

<sup>2</sup> Sergio Chiarloni, *Nuovi modelli processuali*, in *Rivista di diritto civile*, 1993, Parte I, 269 e ss.



rischio è, dunque, costituito dal fatto che le forme alternative di risoluzione delle controversie si trasformino in strumenti di perpetuazione dei rapporti di forza esistenti e che le pressioni derivanti dall'appartenenza al gruppo costringano i più deboli ad accettare condizioni inique. Primo fra tutti è da temere il pericolo che il creditore accetti che il suo credito venga decurtato enormemente sotto la minaccia delle siderali durate del processo. Ben venga, quindi, la possibilità per cittadini ed imprese di fare ricorso alle forme di giustizia alternativa, purché all'interno di un sistema giurisdizionale che mantenga il suo ruolo di tutela dei diritti quale indispensabile strumento di attuazione della legalità e della democrazia.

Partendo da queste necessarie premesse, nelle pagine che seguono verrà presentata una ricerca che riprende, ampliandola, quella che ho realizzato lo scorso anno, su incarico della Camera Arbitrale Nazionale e Internazionale di Milano, con il coordinamento del Centro Studi e Documentazione ADR, e che ha prodotto il volume *“Primo rapporto sulla giustizia alternativa”*<sup>3</sup>. Tale primo rapporto è stato presentato lo scorso 25 febbraio 2008, nell'ambito di un evento organizzato da Isdaci, Camera di Commercio e Camera Arbitrale di Milano.

Considerato il buon esito dell'iniziativa, il progetto è stato riproposto ed ampliato: il monitoraggio dei Centri ADR è ora affidato da Unioncamere, dalla Camera di Commercio di Milano, dalla Camera Arbitrale di Milano e da Isdaci, che cura anche il coordinamento della ricerca.

Per la realizzazione del presente studio, sono state contattate due tipologie di soggetti: da un lato tutti i Centri italiani che offrono servizi di arbitrato

---

<sup>3</sup> Disponibile on-line all'indirizzo [http://www.camera-arbitrale.com/Documenti/cam\\_08\\_rapporto-diffusione-adr.pdf](http://www.camera-arbitrale.com/Documenti/cam_08_rapporto-diffusione-adr.pdf).

conciliazione e riassegnazione dei nomi a dominio, dall'altro alcune altre categorie di soggetti, quali le associazioni di consumatori, i *tour operators* e le compagnie telefoniche, che potessero se non gestire direttamente un servizio, utilizzare quelli esistenti, per poter ricostruire indirettamente l'attività dei primi.

In tutto sono stati individuati poco più di 250 soggetti, tra Camere di Commercio, da un lato, e Camere Arbitrali, Centri di Riassegnazione dei nomi a dominio e Centri di Conciliazione esterni al circuito camerale, dall'altro, Corecom (uffici regionali competenti per il tentativo obbligatorio in materia di telecomunicazioni) ed enti che offrono procedure di conciliazione paritetica (ovvero servizi di conciliazione attivati presso le aziende e disciplinati dai protocolli sottoscritti d'intesa con le associazioni di consumatori).

I Centri così selezionati hanno ricevuto un differente questionario, a seconda del servizio offerto: arbitrato o conciliazione, relativo all'anno 2007, che ha permesso di ottenere una esauriente fotografia della loro attività.

Si deve, tuttavia, premettere l'esclusione di qualsiasi pretesa di esaustività della presente ricerca sia perché, in assenza di un elenco che li contempli tutti, è probabile che alcuni operatori ADR siano sfuggiti al censimento, sia perché di quelli individuati e oggetto del presente studio non tutti hanno risposto ai quesiti dell'indagine e di questi, poi, non tutti lo hanno fatto in modo completo. Si ringrazia, quindi, fin d'ora tutti i soggetti che hanno collaborato alla ricerca, scusandosi con quanti, invece, ne sono rimasti esclusi e si rimanda a successive eventuali edizioni del presente Rapporto per gli opportuni correzioni e inserimenti.

La seconda edizione della ricerca presenta alcune importanti novità:

principalmente in merito all'oggetto, in quanto le Camere di Commercio sono entrate a pieno titolo nel monitoraggio, che nella prima versione era, invece, focalizzato sui Centri ADR al di fuori del circuito camerale, mentre quest'ultimo era preso in considerazione solo per evidenziare peculiarità e differenze.

Inoltre, nella presente edizione sono stati esclusi dal campione gli studi legali, rispetto ai quali la scorsa volta era stata indagata la propensione al ricorso all'arbitrato ad hoc o amministrato. L'esclusione è stata motivata da alcune riflessioni: in primo luogo la ricerca che si presenta si rivolge principalmente ad indagare l'attività dei Centri che forniscono servizi ADR e non ai fruitori degli stessi, quali possono essere proprio gli studi legali. A tal riguardo è opportuno specificare che di segno del tutto diverso è l'inserimento nel campione delle associazioni dei consumatori o dei *tour operators* o delle compagnie telefoniche, i quali vengono interpellati in quanto nei settori oggetto della loro attività è presente una normativa che prevede il ricorso alla conciliazione ed è quindi opportuno verificare attraverso l'analisi della loro attività come è stata attuata tale previsione legislativa. D'altra parte l'arbitrato *ad hoc* rappresenta una realtà diversa e per molti aspetti autonoma rispetto a quella dell'arbitrato amministrato, pertanto la sua indagine richiederebbe un approfondimento autonomo, anche in considerazione dell'elevato numero di professionisti che occorrerebbe interpellare (ingegneri, avvocati, commercialisti, tecnici e così via).

Inoltre, i dati contenuti nella precedente edizione sono stati integrati e rielaborati secondo nuove linee, per cui anche in merito ai dati relativi agli anni 2005 e 2006 possono riscontrarsi alcune differenze.

Infine, nella presente edizione la pubblicazione dei dati emersi dalla ricerca

viene corredata dai commenti di autorevoli studiosi ed esperti della materia, che approfondiscono e arricchiscono il contesto conoscitivo.

Si ringraziano i centri che hanno provveduto a compilare i questionari per il 2007 e che, insieme ad altri, sono:

1. Accordia dell'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e Odontoiatri di Roma
2. Acquedotto Pugliese
3. Adiconsum Lombardia
4. Adusbef Lombardia
5. Anpar – Associazione Nazionale per l'Arbitrato di Salerno
6. Arbitrionline dello Studio Abbatescianni di Milano
7. Asac - Associazione per lo sviluppo delle agenzie conciliative di Milano
8. Associazione I Codici di Milano
9. Associazione I Codici - Nazionale
10. Assoutenti Lazio
11. Assoutenti Lombardia
12. Camera Arbitrale del Commercio dei Cereali e dei Semi di Genova
13. Camera Arbitrale dell'Associazione Granaria di Milano
14. Camera Arbitrale della Ceramica di Bologna
15. Camera Arbitrale delle Romagne di Rimini
16. Camera Arbitrale Lavori Pubblici di Roma (Relazione 2007)
17. Cittadinanza attiva
18. Concilia di Roma
19. Conciliatore Bancario
20. Confconsumatori Lombardia

21. CONI – Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (Dati disponibili sul sito)
22. Corecom Basilicata
23. Corecom Calabria
24. Corecom Emilia-Romagna
25. Corecom Friuli Venezia Giulia
26. Corecom Lombardia
27. Corecom Toscana
28. Corecom Veneto
29. Corte Arbitrale delle Romagne
30. CRDD – Centro Risoluzione Dispute Domini (dati disponibili sul sito)
31. Intesasanpaolo
32. Poste Italiane
33. Reale Mutua
34. Resolutia di Perugia
35. Sportello di Conciliazione della Provincia di Genova dell'Associazione Nazionale dei Geometri Conciliatori di Genova
36. Studio legale e tributario associato Tonucci & Partners
37. Tribunale Arbitrale per l'Informatica Assintel

I dati relativi all'attività delle Camere di Commercio sono stati gentilmente forniti dall'Osservatorio Camerale, mentre le rimanenti informazioni sono state reperite tramite ricerche su articoli di stampa e documentazione specifica.

## **2. Monitoraggio dei Centri italiani: analisi del campione e dell'adesione alla ricerca**

Per la presente edizione, tolti gli studi legali, di cui si è detto, ai 169 soggetti individuati in precedenza<sup>4</sup> sono state aggiunte le 104 Camere di Commercio, sia per la loro attività nel settore dell'arbitrato sia in materia di conciliazione, 9 organismi, non compresi negli elenchi precedenti, che erano stati iscritti nel frattempo nel registro del Ministero della Giustizia ai sensi degli artt. 38-40 del d.lgs. 5/2003 ed altri 8 nuovi Centri, che erano stati costituiti dopo la ricerca precedente.

Come anticipato, tutti i centri indicati sono stati contattati ed è stato chiesto loro di compilare un questionario relativo alla propria attività (rispettivamente degli anni 2005/2006 per la prima ricerca e del 2007 per la seconda), a seguito di questo primo contatto sono emerse molte informazioni in merito alla diffusione e alla permanenza in attività dei centri che offrono servizi di giustizia alternativa nel nostro Paese. Per quanto riguarda le Camere di Commercio, come già indicato, i dati sono stati forniti dall'Osservatorio Nazionale.

---

<sup>4</sup> Grazie alle informazioni e al materiale raccolto negli anni dalla Camera Arbitrale di Milano e dal suo Centro Studi, direttamente o tramite le segnalazioni contenute nelle varie pubblicazioni o, ancora, attraverso propri canali di indagine, per la prima edizione della ricerca era stato individuato, al di fuori del circuito camerale, un elenco di 107 *provider*, ovvero di Centri che risultava offrirono servizi di arbitrato, conciliazione e riassegnazione dei nomi a dominio ai quali, al fine di fornire un quadro ancor più completo sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia, erano stati aggiunti altri 62 soggetti che potessero, se non offrire direttamente al pubblico un vero e proprio servizio di ADR, del quale non si aveva notizia, almeno ricorrervi nell'ambito della loro attività di gestione del contenzioso, quali alcuni studi legali di grosse dimensioni, le associazioni dei consumatori, le principali associazioni di *tour operators* e le compagnie telefoniche.

Per acquisire i dati utili per la ricerca sono stati predisposti due differenti questionari<sup>5</sup>: uno relativo all'arbitrato amministrato e uno alla conciliazione. Per monitorare l'attività dei Centri di riassegnazione dei nomi a dominio sono stati utilizzati i questionari predisposti per l'arbitrato amministrato, dal momento che essi offrono un procedimento decisorio, molto più simile all'arbitrato che alla conciliazione, anche se privo di valore giurisdizionale. I questionari sono stati modificati rispetto alla prima edizione, sia per approfondire in modo più puntuale alcuni aspetti (ad esempio, nel caso delle associazioni di consumatori, indagare a quali protocolli d'intesa con le imprese fossero riconducibili le conciliazioni da loro gestite), sia per eliminare alcuni elementi ridondanti o superflui ed uniformare il più possibile i dati alle informazioni fornite dall'Osservatorio Camerale.

---

<sup>5</sup> Ogni questionario contenente circa 25 domande, per la maggior parte a risposta multipla, nelle quali si chiede al soggetto di inserire il numero assoluto di procedimenti gestiti dal proprio centro, che rientra in ognuna delle categorie indicate. Al fine di mantenere l'uniformità dei dati, le poche domande aperte sono state, invece, riservate ai casi in cui era necessaria una descrizione di aspetti particolari del servizio - come ad esempio le modalità di nomina dei risolutori o la possibilità di allegare il regolamento o il tariffario. I questionari prevedevano alcune aree comuni e alcune specifiche. Le aree comuni riguardavano le seguenti aree:

- **la parte anagrafica:** per la descrizione il più analitica possibile del servizio;
- **la descrizione delle parti coinvolte nei procedimenti;**
- **le materie oggetto della disputa;**
- **i costi del procedimenti;**

La parte centrale dei questionari, relativa allo svolgimento del procedimento è, ovviamente, strutturata in modo diverso a seconda del servizio oggetto di indagine (sia esso arbitrato amministrato o conciliazione), genericamente essa prevede:

- **l'analisi della fonte dell'arbitrato o della conciliazione;**
- **la descrizione delle procedure;**
- **la composizione del tribunale arbitrale o dell'organo deputato alla conciliazione per numero di soggetti e modalità di nomina;**
- **l'esito delle procedure.**

Dalla prima fase della ricerca, ovvero dal contatto con i Centri individuati al fine di ottenere la compilazione del questionario, sono emerse molte rilevanti informazioni sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia, che hanno contribuito a dare un primo quadro di essa in quanto per procedere alla ricerca stessa è stato realizzato in primo luogo un censimento di tutti i Centri attualmente operativi nel nostro Paese.

## **2. 1 Le Camere Arbitrali**

### **2.1.1 Le Camere Arbitrali al di fuori del sistema camerale**

Passando all'esame di quanto è emerso dal contatto con i Centri, il dato più interessante riguarda proprio le Camere Arbitrali esterne al circuito camerale, in quanto prima di procedere alla prima ricerca ne erano state individuate **39**, ma nel corso del lavoro è risultato che di esse erano ancora attive solo **18** camere<sup>6</sup> (pari al 46%), più precisamente: **14** non esistevano più o, comunque, risultavano non rintracciabili<sup>7</sup>, **6** svolgevano solo attività

---

<sup>6</sup> 1) Bologna - Camera Arbitrale della Associazione Granaria Emiliano Romagnola; 2) Bologna - Camera Arbitrale della Ceramica; 3) Bologna - Camera Europea degli Arbitri Giudiziali e degli Esperti d'Europa (CEASEE); 4) Genova - Camera Arbitrale del Caffé dell'Associazione Commercio Caffé, Droghe e Coloniali; 5) Genova - Camera Arbitrale del commercio dei cereali e dei semi; 6) Milano - Camera Arbitrale dell'Associazione Granaria; 7) Milano - Camera Arbitrale e di Conciliazione dei Dottori Commercialisti di Milano; 8) Milano - Camera Arbitrale dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria; 9) Milano - Collegio di Arbitrato per l'Informatica, di Assintel, presso l'Unione del Commercio di Milano; 10) Milano - Corte Arbitrale Europea; 11) Rimini - Camera Arbitrale delle Romagne; 12) Roma - Associazione Italiana per l'Arbitrato (AIA); 13) Roma - Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici; 14) Roma - Camera Arbitrale dell'Ordine degli Ingegneri di Roma; 15) Roma - Camera Arbitrale di Roma e Provincia; 16) Roma - Camera Arbitrale Italiana; 17) Roma - Camera di Arbitrato per lo sport del Coni; 18) Salerno - Associazione Nazionale per l'Arbitrato (ANPAR).

<sup>7</sup> 1) Ancona - Collegio Arbitrale delle Marche; 2) Bari - Consulta arbitrale di Bari; 3) Brescia - Camera Arbitrale della Fondazione Bresciana per gli Studi Economico-



culturale e promozionale<sup>8</sup> ed **1** era confluita nella Camera di Commercio locale<sup>9</sup>.

Ciò che appariva interessante rilevare era come quasi la metà delle Camere Arbitrali che avevano cessato l'attività, ovvero sei su quattordici, erano state create dagli ordini professionali. Peraltro solo due Camere Arbitrali di questa tipologia risultavano attive<sup>10</sup> e nessuna di esse ha aderito alla ricerca in entrambe le edizioni, talché non è possibile conoscerne la reale attività.

L'altro dato degno di interesse riguardava il fatto che tra le diciotto che risultavano attive, la metà erano camere arbitrali settoriali, merceologiche, ovvero quelle che svolgono tendenzialmente un tipo di arbitrato irrituale e di qualità<sup>11</sup>.

Dall'osservazione di questi dati era dunque stato possibile concludere che le camere arbitrali settoriali riuscissero a sopravvivere solo perché ricevevano

---

giuridici; 4) Busto Arsizio - Camera Arbitrale Alto Milanese (creata da ordine professionale) 5) Milano - Anasin, Collegio Arbitrale di Informatica; 6) Milano - Camera Arbitrale Immobiliare; 7) Nuoro - Camera Arbitrale di Nuoro; 8) Roma - Camera Arbitrale Marittima; 9) Santarcangelo (Forlì) - Camera Arbitrale delle Romagne; 10) Saronno - Camera Arbitrale (creata da ordine professionale); 11) Torino - Camera Arbitrale presso l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Torino (creata da ordine professionale); 12) Verbania - Camera Arbitrale di Verbania presso il Tribunale di Verbania (creata da ordine professionale); 13) Verona - Camera Arbitrale di Verona (creata da ordine professionale); 14) Vicenza - Camera Arbitrale presso l'Ordine degli Avvocati di Vicenza (creata da ordine professionale).

<sup>8</sup> 1) Bari - Associazione per l'Arbitrato (APA); 2) Bergamo - Associazione dei periti e degli esperti; 3) Ferrara - Camera Arbitrale di Ferrara presso ASSPI; 4) Genova - Mediterranean Maritime Arbitration; 5) Taranto - Associazione jonica per l'arbitrato (AJPA); 6) Trento - Servizio Arbitrale presso Ordine degli Avvocati di Trento.

<sup>9</sup> La Camera Arbitrale Aesina a Jesi.

<sup>10</sup> Si tratta di quella presso l'Ordine degli Ingegneri di Roma e quella presso l'Ordine dei Commercialisti di Milano.

<sup>11</sup> Tra le Camere Arbitrali settoriali hanno cessato di operare: 1) quella dell'Anasin, ovvero il Collegio Arbitrale dell'Informatica di Milano, 2) la Camera Arbitrale Marittima di Roma, 3) la Camera Arbitrale Immobiliare di Milano.

direttamente gli arbitrati da parte dei membri delle associazioni che le hanno create, che hanno interesse a risolvere la controversia al loro interno e con celerità, mentre tutte le altre, ed in particolare quelle costituite dagli ordini professionali, sembrava che non riuscissero a superare la diffidenza delle parti e dei loro professionisti a cedere parte del loro potere e della loro autonomia a favore di una camera arbitrale che disciplina il procedimento.

La presente indagine conferma sostanzialmente quanto emerso già al termine della prima: delle diciotto camere arbitrali indicate come attive, una sola ha dichiarato di non svolgere ancora arbitrati e una sembra aver cessato la propria attività<sup>12</sup>.

Per quanto riguarda l'adesione, tra le rimanenti 16 Camere Arbitrali esterne al circuito camerale: 7 hanno aderito alla ricerca ed 1 ha rinviato ai dati pubblicati sul proprio sito (50%)<sup>13</sup>, confermando sostanzialmente quanto era avvenuto nella prima ricerca. Delle rimanenti 8 Camere arbitrali, che costituiscono la metà delle Camere Arbitrali italiane, esterne al sistema camerale, non è, quindi, possibile sapere né se tutte gestiscono procedure arbitrali né, in caso affermativo, quanti siano i casi e come siano caratterizzati.

---

<sup>12</sup> Si tratta di: 1) Bologna - Camera Europea degli Arbitri Giudiziali e degli Esperti d'Europa (CEASEE) che non è stata più rintracciata.

<sup>13</sup> 1) Bologna - Camera Arbitrale della Associazione Granaria Emiliano Romagnola; 2) Bologna - Camera Arbitrale della Ceramica; 3) Genova - Camera Arbitrale del commercio dei cereali e dei semi; 4) Milano - Camera Arbitrale dell'Associazione Granaria; 5) Milano - Collegio di Arbitrato per l'Informatica, di Assintel, presso l'Unione del Commercio di Milano 6) Rimini - Camera Arbitrale delle Romagne; 7)

### **2.1.2 Le Camere Arbitrali del sistema camerale**

Nell'ambito delle 104 Camere di Commercio esistenti sul territorio italiano, nel 2007 erano attive 69 Camere Arbitrali, costituite in forme diverse o come ufficio interno o come azienda speciale o come associazione di più camere o con gli ordini professionali<sup>14</sup>, e solo 22 Camere di Commercio<sup>15</sup> non offrivano tale servizio al loro interno. Delle 82 Camere di Commercio che

---

Roma – Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici 8) Camera di Arbitrato per lo sport del Coni.

<sup>14</sup> Hanno un servizio di arbitrato attivo, sia pure sotto varie forme le seguenti CCIAA: 1) CCIAA Alessandria; 2) CCIAA Ancona; 3) CCIAA Arezzo; 4) CCIAA Ascoli Piceno; 5) CCIAA Asti; 6) CCIAA Bari; 7) CCIAA Belluno; 8) CCIAA Bergamo; 9) CCIAA Biella; 10) CCIAA Bologna; 11) CCIAA Bolzano; 12) CCIAA Brescia; 13) CCIAA Cagliari; 14) CCIAA Campobasso; 15) CCIAA Caserta; 16) CCIAA Catania; 17) CCIAA Catanzaro; 18) CCIAA Chieti; 19) CCIAA Como; 20) CCIAA Cosenza; 21) CCIAA Cremona; 22) CCIAA Crotone; 23) CCIAA Cuneo; 24) CCIAA Enna; 25) CCIAA Ferrara; 26) CCIAA Firenze; 27) CCIAA Foggia; 28) CCIAA Forlì; 29) CCIAA Frosinone; 30) CCIAA Genova; 31) CCIAA Gorizia; 32) CCIAA Grosseto; 33) CCIAA La Spezia; 34) CCIAA Latina; 35) CCIAA Lecce; 36) CCIAA Lecco; 37) CCIAA Livorno; 38) CCIAA Lodi; 39) CCIAA Lucca; 40) CCIAA Macerata; 41) CCIAA Mantova; 42) CCIAA Massa Carrara; 43) CCIAA Matera; 44) CCIAA Messina; 45) CCIAA Milano; 46) CCIAA Modena; 47) CCIAA Napoli; 48) CCIAA Novara; 49) CCIAA Oristano; 50) CCIAA Padova; 51) CCIAA Palermo; 52) CCIAA Parma; 53) CCIAA Pavia; 54) CCIAA Perugia; 55) CCIAA Pescara; 56) CCIAA Piacenza; 57) CCIAA Pisa; 58) CCIAA Pistoia; 59) CCIAA Pordenone; 60) CCIAA Potenza; 61) CCIAA Prato; 62) CCIAA Ravenna; 63) CCIAA Reggio Emilia; 64) CCIAA Roma; 65) CCIAA Rovigo; 66) CCIAA Sassari; 67) CCIAA Siena; 68) CCIAA Sondrio; 69) CCIAA Taranto; 70) CCIAA Teramo; 71) CCIAA Terni; 72) CCIAA Torino; 73) CCIAA Treviso; 74) CCIAA Trieste; 75) CCIAA Udine; 76) CCIAA Varese; 77) CCIAA Venezia; 78) CCIAA Verbania; 79) CCIAA Vercelli; 80) CCIAA Verona; 81) CCIAA Vicenza; 82) CCIAA Viterbo.

<sup>15</sup> 1) CCIAA Agrigento; 2) CCIAA Aosta; 3) CCIAA Avellino; 4) CCIAA Benevento; 5) CCIAA Brindisi; 6) CCIAA Caltanissetta; 7) CCIAA Imperia; 8) CCIAA Isernia; 9) CCIAA L'Aquila; 10) CCIAA Monza; 11) CCIAA Nuoro; 12) CCIAA Pesaro e Urbino; 13) CCIAA Ragusa; 14) CCIAA Reggio Calabria; 15) CCIAA Rieti; 16) CCIAA Rimini; 17) CCIAA Salerno; 18) CCIAA Savona; 19) CCIAA Siracusa; 20) CCIAA Trapani; 21) CCIAA Trento; 22) CCIAA Vibo Valentia.

offrono servizi di arbitrato, sotto qualsiasi forma al loro interno, risulta che nell'anno 2007 abbiano gestito arbitrati 57 Camere di Commercio (pari al 70% delle Camere che offrono servizi di arbitrato e al 55% di tutte le Camere di Commercio esistenti sul territorio nazionale)<sup>16</sup>.

Il circuito camerale offre, dunque, un numero assai più elevato di camere arbitrali, ovvero 69 contro le 17 individuate al di fuori di tale sistema, anche se nel 2007 le Camere di Commercio che hanno realmente gestito arbitrati rappresentano circa il 55% di tutte le Camere di Commercio presenti sul territorio nazionale. Ciò sembra confermare una difficile situazione per l'arbitrato amministrato in Italia, dal momento che molte delle Camere Arbitrali esterne al circuito camerale hanno cessato l'attività, alcune di esse senza aver mai gestito procedure, mentre altre svolgono solo una funzione promozionale o culturale e altre ancora anche se attive non presentano casi. Per quanto riguarda le Camere di Commercio, la situazione appare migliore se si pensa che su tutte le Camere di Commercio presenti in Italia (104) più di due su tre hanno costituito una Camera arbitrale o comunque attivato il

---

<sup>16</sup> 1) CCIAA Ancona; 2) CCIAA Bari; 3) CCIAA Bergamo; 4) CCIAA Bologna; 5) CCIAA Bolzano; 6) CCIAA Cagliari; 7) CCIAA Campobasso; 8) CCIAA Catania; 9) CCIAA Catanzaro; 10) CCIAA Crotone; 11) CCIAA Enna; 12) CCIAA Ferrara; 13) CCIAA Firenze; 14) CCIAA Foggia; 15) CCIAA Forlì; 16) CCIAA Genova; 17) CCIAA Grosseto; 18) CCIAA Imperia; 19) CCIAA La Spezia; 20) CCIAA Latina; 21) CCIAA Lecco; 22) CCIAA Livorno; 23) CCIAA Lodi; 24) CCIAA Lucca; 25) CCIAA Macerata; 26) CCIAA Mantova; 27) CCIAA Massa Carrara; 28) CCIAA Matera; 29) CCIAA Messina; 30) CCIAA Milano; 31) CCIAA Modena; 32) CCIAA Napoli; 33) CCIAA Padova; 34) CCIAA Parma; 35) CCIAA Pavia; 36) CCIAA Perugia; 37) CCIAA Pescara; 38) CCIAA Piacenza; 39) CCIAA Pisa; 40) CCIAA Pistoia; 41) CCIAA Potenza; 42) CCIAA Prato; 43) CCIAA Ravenna; 44) CCIAA Reggio Emilia; 45) CCIAA Roma; 46) CCIAA Rovigo; 47) CCIAA Sassari; 48) CCIAA Siena; 49) CCIAA Taranto; 50) CCIAA Terni; 51) CCIAA Torino; 52) CCIAA Treviso; 53) CCIAA Udine; 54) CCIAA Varese; 55) CCIAA Venezia; 56) CCIAA Verona; 57) CCIAA Vicenza.

servizio (82), ma conferma una certa difficoltà per l'arbitrato amministrato se si considera che di queste solo una su due gestisce anche procedure arbitrali.

Il sistema camerale si distingue da quello privato, perché è diffuso in modo capillare sul territorio, dal momento che le Camere di Commercio si trovano in tutte le province italiane, mentre tutti i Centri ADR al di fuori di tale sistema sono per lo più collocati nella Capitale e in poche altre città italiane per lo più del Nord (soprattutto Milano, Genova, Bologna), con eccezione dei Corecom che sono collocati nei capoluoghi di regione.

## **2.2 I centri di riassegnazione dei nomi a dominio**

Di seguito verranno presentati i soggetti impegnati nella riassegnazione dei nomi a dominio, procedura extragiudiziale di risoluzione delle controversie relative all'assegnazione e all'uso di un nome a dominio registrato con il suffisso “.it”. Tale procedura è maggiormente assimilabile all'arbitrato dal momento che si tratta di una decisione eteronoma in merito all'assegnazione e all'uso del dominio contestato, anche se a differenza di questo la procedura qui esaminata non ha natura giurisdizionale in quanto non preclude il ricorso all'autorità giudiziaria.

Il “*Regolamento per la risoluzione delle dispute nel country code Top Level Domain “.it”*” attualmente in vigore (Versione 1.1 del 18 febbraio 2008), disciplina le modalità di risoluzione delle dispute alternativa alla giustizia ordinaria, che possono sorgere relativamente all'assegnazione ed all'uso dei nomi a dominio in Internet, nell'ambito del suffisso “.it”. Per mezzo degli strumenti previsti e disciplinati nel predetto Regolamento è “*Offerto all'utenza Internet un servizio di risoluzione delle controversie rapido ed*

*economico nel rispetto dei principi di equità e pari accessibilità al servizio, che prevede: l'arbitrato e la procedura di riassegnazione di nome a dominio sottoposto".*

L'arbitrato irrituale, al quale si accede per volontà di entrambe le parti che contestano un dominio, consente, attraverso il ricorso ad arbitri nominati da ciascuna parte, di ottenere una decisione in materia di assegnazione del nome a dominio.

Ma il Regolamento stabilisce altresì, nell'ambito dei servizi in senso lato erogati dal Registro, una procedura amministrata di riassegnazione di un nome a dominio, alla quale sottostanno tutti i titolari di nomi a dominio registrati sotto il ccTLD ".it"; tale procedura verte unicamente sulla riassegnazione del nome a dominio stesso. Inoltre, tale disciplina, come già anticipato, non ha carattere giurisdizionale e perciò può essere interrotta dalle parti, in qualsiasi momento, mediante il ricorso alla giustizia ordinaria. Tale procedura è la più diffusa.

La procedura di riassegnazione di un nome a dominio sotto il ccTLD ".it" è condotta da apposite organizzazioni definite Prestatori del Servizio di Risoluzione extragiudiziale delle Dispute (PSRD), accreditate dal Registro del ccTLD ".it" in conformità al documento definito *"Modalità di accreditamento dei Prestatori del Servizio di risoluzione extragiudiziale delle dispute nell'ambito del ccTLD ".it"* (<http://www.nic.it/documenti/AccreditamentoPSRD1.0.pdf>).

Nel 2008 i Prestatori del Servizio di Risoluzione extragiudiziale delle Dispute (PSRD) che sono stati accreditati dal Registro per la conduzione delle procedure di riassegnazione di un nome a dominio nel ccTLD ".it" sono gli stessi dell'anno precedente: il Centro Risoluzione Dispute Domini

S.r.l. (C.R.D.D.) di Roma, MFSD S.r.l., Arbitrionline S.r.l. di Milano presso lo Studio Legale Abbatescianni, Lo Studio Legale e Tributario Associato Tonucci & Partners di Roma, ai quali si è aggiunta la Camera Arbitrale di Milano, azienda speciale della locale Camera di Commercio. I dati relativi alle procedure di riassegnazione svolte nel 2007, sono pubblicati sul sito del Network Information Center italiano, all'indirizzo: <http://www.nic.it/domini/contestazioni/decisioni2007.html>, inoltre due dei centri indicati hanno comunque aderito alla ricerca e compilato il relativo questionario<sup>17</sup>.

## **2.3 I Centri di conciliazione commerciale**

### **2.3.1 Le Camere di conciliazione amministrata e paritetica esterne al sistema camerale**

A differenza di quanto è emerso a proposito delle Camere arbitrali, tra le quali risultavano estinte o irraggiungibili il 54% di quelle originariamente individuate, tra i **34** soggetti individuati, al di fuori del sistema camerale, quali possibili fornitori di servizi di conciliazione e costituiti da associazioni o enti di varia natura creati a tale scopo, varie tipologie di imprese che offrono servizi di conciliazione sulla base di un protocollo sottoscritto con le associazioni di consumatori, ordini professionali, ai fini della precedente ricerca sono risultati attivi in **26** (pari all'76,4% contro il 46% delle camere

---

<sup>17</sup> 1) Milano – Arbitrionline S.r.l. dello Studio Legale Abbatescianni e 2) Roma - Studio legale e tributario associato Tonucci & Partners.

arbitrali)<sup>18</sup>. Inoltre, dei 26 Centri di conciliazione attivi<sup>19</sup> solo **4** avevano dichiarato di non gestire procedure.

Per la presente edizione della ricerca, a tali 26 Centri ne sono stati aggiunti **9**, non compresi nell'elenco precedente, che sono stati iscritti nel Registro del Ministero della Giustizia relativo agli Organismi che possono offrire servizi di conciliazione ai sensi del nuovo diritto societario<sup>20</sup> (artt. 38-40

---

<sup>18</sup> Sono stati esclusi dall'elenco i seguenti soggetti: 1) Bari – Amgas di cui è stata appresa notizia dal sito internet ma che non è stato possibile contattare; 2) Bassano del Grappa – Conciliazioni ANIP di cui è stata appresa notizia dal sito internet e non è stato possibile contattare; 3) Bologna – Unicredit perché non offre un servizio di conciliazione interno; 4) Roma – Capitalia: di cui risultava notizia dalla stampa e dal sito Internet, ma risultava irrintracciabile; 5) Roma - Sportello di Conciliazione (AGEA) del quale si è appresa notizia dalla stampa e da Internet, ma che non è stato possibile contattare; 6) Roma - Associazione Nazionale delle Tintolavanderie di Roma, che non svolge attività di conciliazione; 7) Roma – Isvap che non svolge attività di conciliazione 8) Treviso - la Treviso Tecnologia: società della Camera di Commercio di Treviso, la cui attività rientra quindi nell'attività della Camera di Commercio stessa.

<sup>19</sup> 1) Bari - Acquedotto Pugliese di Bari; 2) Genova – Associazione Nazionale Geometri Conciliatori della Provincia di Genova; 3) Milano – Ania, Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici; 4) Milano – ASAC; 5) Milano - Intesasanpaolo; 6) Milano - Bridge Mediation; 7) Milano - Camera Arbitrale e di Conciliazione dei Dottori Commercialisti di Milano; 8) Milano – Enel; 9) Monza - Camera Mediazione delle Controversie di Monza; 10) Perugia – Resolutia; 11) Pesaro - Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Pesaro (OMOP); 12) Roma - ADR Center; 13) Roma - Camera di Conciliazione per lo sport del Coni; 14) Roma - Centro per lo Studio della Negoziazione Applicata e della Conciliazione Mediata (CESNACOM); 15) Roma – Concilia; 16) Roma – Poste Italiane; 17) Roma - Giurì bancario; 18) Roma - Società Autostrade di Roma; 19) Roma - Società Italiana per la Mediazione delle Controversie (SIMED); 20) Roma – Sportello di Conciliazione AGEA; 21) Sportello di Conciliazione dell'Ordine degli avvocati di Roma; 22) Roma - Ordine Provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Roma; 23) Roma – Tim; 24) Roma – Telecom; 25) Siena - Monte dei Paschi; 26) Torino – Reale Mutua.

<sup>20</sup> 1) Forlì – Facilita; 2) Genova – Pro Concilia; 3) Roma – ADR Network; 4) Roma – Conciliatore bancario; 5) Roma – Organismo di conciliazione Arturo Carlo Jemolo; 6) Napoli – ADR Concilmed; 7) Nocera Inferiore – Organismo di



d.lgs. 5 gennaio 2003) ed altri **5** nuovi centri che, da notizie di stampa o diffuse via internet, sembravano offrire servizi di conciliazione commerciale<sup>21</sup>, per un totale di **40** Camere di Conciliazione.

L'adesione alla presente ricerca ha sostanzialmente confermato, 4 Centri hanno dichiarato di non aver svolto procedure e dei rimanenti 36 ben 11 Centri (contro i 7 dell'anno scorso) hanno compilato i questionari, pari al 30%, mentre 1 centro ha rinviato al sito (contro i 2 dell'altra volta)<sup>22</sup>. Per quanto riguarda gli altri Centri essi non hanno comunicato alcunché e, di conseguenza, anche in questa ipotesi, come già nel caso dell'arbitrato, la contenuta adesione alla ricerca non permette di appurare quanti Centri gestiscano realmente le procedure e in quanti casi e secondo quali caratteristiche.

Se si cerca di approfondire ulteriormente quali siano i **40** Centri di conciliazione risultati attivi, si può osservare come **12** di essi offrano servizi di cosiddetta conciliazione 'Paritetica'<sup>23</sup> e **28** Conciliazione cosiddetta

---

conciliazione del foro di Nocera Inferiore; 8) Salerno – ANPAR; 9) Torino – ADREQUITAS.

<sup>21</sup> 1) Avellino – Camera di Conciliazione; 2) Bologna – Centro Studi Europeo di Conciliazione e Risoluzione dei Conflitti; 3) Taggia (IM) – Unogas Energia S.p.a.; 4) Latina – Acqualatina; 5) Napoli – Associazione Nazionale di Mediazione e Conciliazione (MEDIACON).

<sup>22</sup> 1) Bari - Acquedotto Pugliese di Bari; 2) Genova – Associazione Nazionale Geometri Conciliatori della Provincia di Genova; 3) Milano – ASAC; 4) Milano - Intesasanpaolo; 5) Perugia – Resolutia; 6) Roma - Camera di Conciliazione per lo sport del Coni; 7) Roma – Conciliatore bancario; 8) Roma – Concilia; 9) Roma – Poste Italiane; 10) Salerno – ANPAR; 11) Torino – Reale Mutua e la dodicesima ha chiesto di non essere menzionata nell'elenco.

<sup>23</sup> Precisamente: 1) Bari - Acquedotto Pugliese di Bari; 2) Latina – Acqualatina; 3) Milano – Ania, Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici; 4) Milano – Enel; 5) Milano – Intesasanpaolo; 6) Roma – H3G; 7) Poste Italiane; 8) Roma - Società

‘amministrata’<sup>24</sup>. Ai fini del presente studio per conciliazione amministrata si intende quella offerta da organismi, per lo più privati, che predispongono un regolamento che le parti decidono volontariamente di adottare per la risoluzione della controversia tra loro insorta. La Conciliazione Amministrata è assimilabile, per numeri e per alcuni aspetti procedurali all’Arbitrato Amministrato e alla riassegnazione dei nomi a dominio piuttosto che alle altre forme di conciliazione Paritetica o presso i Corecom. Le similitudini maggiori tra Camere Arbitrali, di Conciliazione e di riassegnazione dei nomi a dominio riguardano il fatto che si tratta di organismi privati, per lo più di tipo associativo, che predispongono un regolamento per la risoluzione delle controversie a pagamento, al quale le parti, sulla base della loro autonomia privata, possono decidere spontaneamente se rivolgersi in caso di controversia. Inoltre, soprattutto

---

Autostrade di Roma; 9) Roma – Telecom; 10) Roma – Tim; 11) Siena – MontePaschi; 12) Taggia (IM) – Unogas Energia S.p.a.

<sup>24</sup> Per l’esattezza: 1) Avellino – Camera di Conciliazione; 2) Bologna – Centro Studi Europeo di Conciliazione e Risoluzione dei Conflitti; 3) Forlì – Facilita; 4) Genova – Associazione Nazionale Geometri Conciliatori della Provincia di Genova; 5) Genova – Pro Concilia; 6) Milano – ASAC; 7) Milano - Bridge Mediation; 8) Milano - Camera Arbitrale e di Conciliazione dei Dottori Commercialisti di Milano; 9) Monza - Camera Mediazione delle Controversie di Monza; 10) Napoli – ADR Concilmed; 11) Napoli – Associazione Nazionale di Mediazione e Conciliazione (MEDIACON); 12) Nocera Inferiore – Organismo di conciliazione del foro di Nocera Inferiore; 13) Perugia – Resolutia; 14) Pesaro - Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Pesaro (OMOP); 15) Roma - Centro per lo Studio della Negoziazione Applicata e della Conciliazione Mediata (CESNACOM); 16) Roma - Ordine Provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Roma; 17) Roma - Società Italiana per la Mediazione delle Controversie (SIMED); 18) Roma - ADR Center; 19) Roma – ADR Network; 20) Roma - Camera di Conciliazione per lo sport del Coni; 21) Roma – Concilia; 22) Roma – Conciliatore bancario; 23) Roma – Organismo di conciliazione Arturo Jemolo; 24) Roma – Sportello di Conciliazione AGEA; 25) Roma - Sportello di Conciliazione dell’Ordine degli

presso le tre tipologie di Centri indicati, la controversia riguarda soprattutto le imprese tra loro o con i professionisti, il tentativo viene promosso dalle società, per libera iniziativa o sulla base della clausola contrattuale. Infine, come nei Centri di riassegnazione dei nomi a dominio il risolutore è unico e scelto, spesso all'interno di elenchi obbligatori predisposti dall'istituzione, direttamente dalle parti.

Anche le materie, oggetto di Conciliazione Amministrata, sono assai simili a quelle dell'arbitrato amministrato, mentre l'ammontare del valore delle controversie è assai più limitato e ciò sembra confermare una sostanziale omogeneità tra le due forme di risoluzione delle controversie, anche se a fronte di un maggiore valore di causa le parti continuano a preferire l'arbitrato.

La Conciliazione Paritetica è, invece quella offerta da aziende pubbliche o private a seguito di protocolli d'intesa stipulati tra l'impresa stessa e le associazioni di consumatori, per risolvere tutte le controversie che dovessero insorgere all'interno di un determinato rapporto contrattuale. Dal punto di vista procedurale la conciliazione paritetica differisce dalla conciliazione amministrata perché l'incontro avviene tra un rappresentante dell'azienda e uno dei consumatori. Si tratta quindi, in realtà più che di una conciliazione in cui il terzo, imparziale e neutrale, deve facilitare il raggiungimento di un accordo tra le parti, di una negoziazione tra i due rappresentanti delle parti stesse.

Il consumatore non è presente e, generalmente, deve decidere se accettare il risultato al quale esse sono pervenute o rifiutare. La conciliazione paritetica

---

avvocati di Roma; 26) Salerno – ANPAR; 27) Torino – ADREQUITAS; 28) Torino - Reale Mutua.

proprio per le caratteristiche appena accennate, viene considerata per lo più un'evoluzione strutturata dell'ufficio reclami interno.

La conciliazione paritetica appare al momento in crescita, basti pensare che nel corso del 2008 si sono aggiunti nuovi protocolli stipulati da ben tre grandi imprese (Eni gas ed elettricità, Unipol, e Daddario).

Tale distinzione, dovuta al fatto che la conciliazione amministrata differisce profondamente da quella paritetica, per presupposti, soggetti coinvolti e modalità di svolgimento, verrà riproposta anche nel presente studio, nel quale saranno approfonditi in sezioni separate i dati di ciascuna tipologia di conciliazione.

### **2.3.2 Le Camere di conciliazione del circuito delle Camere di Commercio**

Per quanto riguarda, invece, le Camere di Commercio risulta che sulle 104 presenti in Italia tutte hanno offerto nel 2007 servizi di conciliazione<sup>25</sup>,

---

<sup>25</sup> 1) CCIAA Agrigento; 2) CCIAA Alessandria; 3) CCIAA Ancona; 4) CCIAA Aosta; 5) CCIAA Arezzo; 6) CCIAA Ascoli Piceno; 7) CCIAA Asti; 8) CCIAA Avellino; 9) CCIAA Bari; 10) CCIAA Belluno; 11) CCIAA Benevento; 12) CCIAA Bergamo; 13) CCIAA Biella; 14) CCIAA Bologna; 15) CCIAA Bolzano; 16) CCIAA Brescia; 17) CCIAA Brindisi; 18) CCIAA Cagliari; 19) CCIAA Caltanissetta; 20) CCIAA Campobasso; 21) CCIAA Caserta; 22) CCIAA Catania; 23) CCIAA Catanzaro; 24) CCIAA Chieti; 25) CCIAA Como; 26) CCIAA Cosenza; 27) CCIAA Cremona; 28) CCIAA Crotone; 29) CCIAA Cuneo; 30) CCIAA Enna; 31) CCIAA Ferrara; 32) CCIAA Firenze; 33) CCIAA Foggia; 34) CCIAA Forlì; 35) CCIAA Frosinone; 36) CCIAA Genova; 37) CCIAA Gorizia; 38) CCIAA Grosseto; 39) CCIAA Imperia; 40) CCIAA Isernia; 41) CCIAA L'Aquila; 42) CCIAA La Spezia; 43) CCIAA Latina; 44) CCIAA Lecce; 45) CCIAA Lecco; 46) CCIAA Livorno; 47) CCIAA Lodi; 48) CCIAA Lucca; 49) CCIAA Macerata; 50) CCIAA Mantova; 51) CCIAA Massa Carrara; 52) CCIAA Matera; 53) CCIAA Messina; 54) CCIAA Milano; 55) CCIAA Modena; 56) CCIAA Monza; 57) Napoli; 58) CCIAA Novara; 59) CCIAA Nuoro; 60) CCIAA Oristano; 61) CCIAA Padova; 62) CCIAA Palermo; 63) CCIAA Parma; 64) CCIAA Pavia; 65) CCIAA Perugia; 66) CCIAA

direttamente tramite un proprio ufficio o attraverso aziende speciali o associazioni di camere, e praticamente tutte hanno gestito procedure conciliative nello stesso periodo di attività. Anche per quanto riguarda i dati relativi ai servizi di conciliazione gestiti dalle Camere di Commercio, ai fini della presente ricerca sono stati conferiti dall'Osservatorio Camerale.

### **2.3.3 I Corecom**

I Corecom sono uffici di governo, garanzia e controllo sul sistema delle comunicazioni in ambito regionale ed organi funzionali dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM). Presso tali uffici è possibile svolgere il tentativo obbligatorio di conciliazione nel settore delle telecomunicazioni, previsto all'art. 11 della l. 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni e che disciplina i sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo. La procedura di conciliazione presso tali organismi è disciplinata dalla delibera AGCOM n. 137/07/CONS che modifica e integra le due precedenti delibere 182/02/CONS e 307/03/CONS. Il tentativo di conciliazione è, come già indicato obbligatorio e se non viene raggiunto l'accordo, le parti

---

Pesaro e Urbino; 67) CCIAA Pescara; 68) CCIAA Piacenza; 69) CCIAA Pisa; 70) CCIAA Pistoia; 71) CCIAA Pordenone; 72) CCIAA Potenza; 73) CCIAA Prato; 74) CCIAA Ragusa; 75) CCIAA Ravenna; 76) CCIAA Reggio Calabria; 77) CCIAA Reggio Emilia; 78) CCIAA Rieti; 79) CCIAA Rimini; 80) CCIAA Roma; 81) CCIAA Rovigo; 82) CCIAA Salerno; 83) CCIAA Sassari; 84) CCIAA Savona; 85) CCIAA Siena; 86) CCIAA Siracusa; 87) CCIAA Sondrio; 88) CCIAA Taranto; 89) CCIAA Teramo; 90) CCIAA Terni; 91) CCIAA Torino; 92) CCIAA Trapani; 93) CCIAA Trento; 94) CCIAA Treviso; 95) CCIAA Trieste; 96) CCIAA Udine; 97) CCIAA Varese; 98) CCIAA Venezia; 99) CCIAA Verbania; 100) CCIAA Vercelli; 101) CCIAA Verona; 102) CCIAA Vibo Valentia; 103) CCIAA Vicenza; 104) CCIAA Viterbo

congiuntamente o anche il solo utente, possono chiedere all'AGCOM di definire la controversia.

Dalla verifica operata nel corso della presente ricerca, è stato confermato sostanzialmente quanto era emerso nella ricerca precedente ovvero che anche nel 2007 risultavano attivi sedici servizi di conciliazione su ventuno Corecom<sup>26</sup>, mentre i rimanenti non avevano ricevuto deleghe per operare<sup>27</sup> (due in più rispetto all'edizione precedente)<sup>28</sup>. L'adesione alla ricerca da parte di tali organismi è stata confermata, sia pur con una piccola flessione: 7 Corecom<sup>29</sup> hanno compilato i questionari (contro i 9 della precedente edizione)<sup>30</sup>.

### **2.3.4 Le Associazioni di Consumatori**

Considerata l'esistenza di una normativa specifica in materia di conciliazione, anche all'interno del codice del consumo, che legittima le Associazioni ad attivare, prima del ricorso al giudice, la procedura di conciliazione presso le Camere di Commercio, nonché agli altri organismi di composizione delle controversie (art. 140 d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206) e la partecipazione delle Associazioni dei Consumatori ai protocolli di conciliazione che istituiscono i servizi di conciliazione cosiddetta 'paritetica'

---

<sup>26</sup> Nel dettaglio risultano attivi: 1) Abruzzo; 2) Basilicata; 3) Calabria; 4) Emilia-Romagna; 5) Friuli Venezia Giulia; 6) Lazio; 7) Liguria; 8) Lombardia; 9) Marche; 10) Piemonte; 11) Puglia; 12) Toscana; 13) Trento; 14) Umbria; 15) Valle d'Aosta; 16) Veneto.

<sup>27</sup> 1) Bolzano; 2) Campania; 3) Molise; 4) Sardegna; 5) Sicilia.

<sup>28</sup> Il Corecom Puglia e il Corecom Trento hanno ricevuto le deleghe per operare nel 2007, mentre quello di Bolzano nel 2008.

<sup>29</sup> Precisamente: 1) Basilicata; 2) Calabria; 3) Emilia-Romagna; 4) Friuli Venezia Giulia; 5) Lombardia; 6) Toscana; 7) Veneto.

presso le imprese, sono state inserite nell'elenco dei centri da contattare sia le associazioni nazionali, sia quelle lombarde. Attraverso la somministrazione dei questionari a tali soggetti, s'intende ricostruire quali siano i protocolli di conciliazioni paritetiche più diffusi e quante procedure da essi derivanti vengano gestite dalle singole associazioni.

Tra le associazioni di consumatori contattate, l'adesione è stata la seguente: tra i 19 organismi nazionali<sup>31</sup> hanno aderito, inviando i questionari, in tre (pari al 15,7%)<sup>32</sup>, mentre tra le 12 sezioni lombarde<sup>33</sup> hanno aderito in cinque (42%)<sup>34</sup> (confermando quanto avvenuto nella ricerca precedente nella quale avevano aderito lo stesso numero di associazioni, anche se alcune diverse).

---

<sup>30</sup> Per l'esattezza: 1) Basilicata; 2) Emilia-Romagna; 3) Friuli Venezia Giulia; 4) Lazio; 5) Liguria; 6) Lombardia; 7) Marche; 8) Toscana; 9) Veneto.

<sup>31</sup> Sono associazioni di carattere nazionale: 1) Milano - Acea Onlus - Consumi etici; 2) Milano - Acu; 3) Milano - Acli; 4) Milano - Adoc; 5) Roma - Adiconsum; 6) Roma - Adusbef; 7) Milano - Altroconsumo; 8) Roma - Assoutenti; 9) Milano - Casa del consumatore; 10) Bolzano - Centro tutela consumatori utenti; 11) Roma - Cittadinanza attiva; 12) Roma - Codacons; 13) Roma - I codici; 14) Parma - Confconsumatori; 15) Milano - Coniacut; 16) Roma - Federconsumatori; 17) Roma - Movimento consumatori; 18) Roma - Movimento difesa del cittadino; 19) Roma - Unione nazionale consumatori.

<sup>32</sup> Hanno aderito alla ricerca le seguenti associazioni nazionali: 1) Roma- I Codici; 2) Roma - Assoutenti; 3) Roma - Cittadinanza attiva.

<sup>33</sup> Risultano essere associazioni lombarde: 1) Milano - Adiconsum; 2) Milano - Adusbef; 3) Milano - Assoutenti; 4) Milano - Casa del consumatore; 5) Milano - Cittadinanza attiva; Milano - Codacons; 6) Milano - I codici; 7) Milano - Confconsumatori; 9) Milano - Federconsumatori; 10) Milano - Movimento consumatori; 11) Milano - Movimento difesa del cittadino; 12) Milano - Unione nazionale consumatori.

### **2.3.5 Le imprese telefoniche e le principali associazioni di tour operators**

Al fine di offrire un panorama il più possibile esaustivo della giustizia alternativa in Italia ed in particolare della conciliazione, è stato ritenuto opportuno contattare anche le società telefoniche presenti nel nostro Paese. Questa esigenza è nata da numerose considerazioni: innanzitutto, la conoscenza del fatto che alcuni tra i più importanti gestori telefonici hanno predisposto al loro interno servizi di conciliazione paritetica (Tim, Telecom, Wind e H3G) e quindi si desiderava approfondire la portata e le caratteristiche di tali procedure. In secondo luogo, il fatto che la l. 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, ha previsto l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione in queste materie presso i Corecom, e quindi s'intendeva completare il più possibile il quadro della loro attività. Inoltre, per la consapevolezza dell'importanza di tale settore anche nelle conciliazioni presso le Camere di Commercio, le quali non solo hanno gestito le conciliazioni di tale settore, in attesa che i Corecom iniziassero la loro attività, ma hanno continuato a farlo anche successivamente sulla base del ricorso spontaneo ad esse da parte dei consumatori. Infine, a tutto ciò si aggiungeva il desiderio di approfondire una prassi assai diffusa, in base alla quale anche le imprese che non aderiscono ai tentativi di conciliazione presso gli organismi indicati, in

---

<sup>34</sup> Hanno aderito alla ricerca le seguenti associazioni lombarde 1) Milano - Adiconsum; 2) Milano - Adusbef; 3) Milano - Assoutenti; 4) Milano - Confconsumatori; 5) Milano - I codici.



alcune ipotesi contattano direttamente il cliente che ha proposto la domanda di conciliazione, proponendo accordi<sup>35</sup>.

Purtroppo, anticipando gli approfondimenti successivi, a parte un gestore che aveva compilato il questionario nell'edizione precedente della ricerca, nessuna società telefonica ha aderito alla ricerca e ha fornito informazioni, e pertanto non ha contribuito a chiarire i punti sopra citati.

Considerazioni analoghe hanno portato al coinvolgimento delle principali associazioni di *tour operators* in quanto la riforma della legislazione nazionale sul turismo (l. n. 29 marzo 2001, n. 135) ha previsto espressamente il ricorso alla conciliazione presso le Camere di Commercio per le imprese e i consumatori in caso di controversie relative alla fornitura dei servizi turistici, dando luogo ad una discreta casistica. Pertanto, le agenzie di viaggio sembravano costituire dei soggetti potenzialmente interessanti per la ricerca, tuttavia, considerata l'impossibilità di contattarle tutte direttamente, a causa del loro numero assai elevato, sono state individuate le principali associazioni di *tour operators* rappresentative del settore. Da un primo contatto è emerso che le associazioni non gestiscono procedure di conciliazione presso i loro uffici e le imprese aderenti a tali associazioni non hanno fornito informazioni sulle conciliazioni svolte presso altri organismi<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Le compagnie telefoniche contattate sono state le seguenti: 1) Albacom; 2) Elitel; 3) Eutelia; 4) Fastweb; 5) H3G; 6) Sky; 7) Tele2; 8) Telecom; 9) Tim; 10) Tiscali; 11) Vodafone Omnitel; 12) Wind.

<sup>36</sup> Le associazioni di *tour operators* contattate sono le seguenti: 1) ASTOI; 2) FIAVET; 3) ASSOVIAGGI; 4) ASSOTRAVEL.

## 2.4 I Centri di ODR

Per quanto riguarda l'offerta di servizi ODR, ovvero di *Online Dispute Resolution*, che comprende sia modalità di risoluzione delle controversie di tipo eteronomo (arbitrato e riassegnazione dei nomi a dominio) sia modalità di tipo autonomo (come la conciliazione), molte Camere di Commercio si sono negli anni attivate per offrire tali servizi<sup>37</sup>.

Si tratta per lo più di servizi di conciliazione offerti dalle Camere di Commercio attraverso un'applicazione informatica che permette di gestire direttamente *on line* un intero procedimento conciliativo. Così, ad esempio, secondo il modello di una delle prime Camere di Commercio attive in questo settore, la Camera Arbitrale di Milano, il servizio RisolviOnline ([www.risolvionline.it](http://www.risolvionline.it)) può essere attivato grazie ad un semplice collegamento ad internet, tramite il quale due o più soggetti possono tentare di risolvere una lite che li coinvolge direttamente dalla propria postazione web, utilizzando lo strumento della chat (in tempo reale) o del forum di discussione. Analogamente secondo il modello della Camera Arbitrale del Piemonte, le parti accedono al servizio collegandosi all'apposito sito ([www.conciliaonline.net](http://www.conciliaonline.net)) e, successivamente, per mezzo di un sistema di Web Conference Audio Video la fase della conciliazione si svolge interamente in un luogo immateriale denominato "*stanza virtuale della conciliazione*" che può assumere le differenti forme, a seconda delle dotazioni degli elaboratori degli utenti e delle condizioni delle linee di connessione, della Video Conferenza con la facoltà di comunicare in modo sincrono sia visivamente sia fonicamente, o della chat testuale. Così,

---

<sup>37</sup> Al momento risulta che l'unica società al di fuori del circuito camerale che si sia attivata in questo senso sia Resolutia di Perugia.

ugualmente, nel sistema WebCuria ([www.curiamercatorum.com/webcuria/](http://www.curiamercatorum.com/webcuria/)) della Curia Mercatorum di Treviso in associazione con le camere di Commercio di Pordenone, Belluno, Trieste e Gorizia, i partecipanti possono comunicare *on-line* e in chat, condividere una lavagna ed inviare documenti. Si segnala, infine, sia per la completezza dell'offerta sia per il numero di Camere di Commercio che hanno aderito all'iniziativa<sup>38</sup>, l'insieme dei servizi *on line* proposti da Firenze Tecnologia per la gestione delle controversie in via telematica. Firenze Tecnologia offre tre differenti moduli: *Concilia clic* e *Concilia meet*, che permettono al conciliatore e alle parti di comunicare e risolvere la controversia utilizzando sia le funzioni asincrone, per la condivisione e lo scambio dei documenti, sia funzioni sincrone tramite video, audio e chat testuale, per la gestione interattiva degli incontri di conciliazione anche tra parti situate a grande distanza tra loro. Firenze Teconologia offre anche *Concilia flow*: il servizio che gestisce il corso della pratica di conciliazione, permettendo di seguire l'iter della procedura in tutte le sue fasi e di segnalare all'operatore le azioni da compiere necessarie per il passaggio della pratica nello stato successivo.

Tali procedure consentono alle parti, nell'area a loro riservata, di dialogare con l'assistenza del conciliatore, spiegando esaurientemente le proprie ragioni, esponendo le proprie richieste e valutando le posizioni reciproche; tentando di trovare, attraverso il confronto, una soluzione soddisfacente per entrambe.

---

<sup>38</sup> Al momento risultano collegate a tale iniziativa Unioncamere Piemonte, Unioncamere Toscana, Corecom della Regione Toscana, Fondazione Sistema Toscana, Resolutia, Camera Arbitrale di Roma, oltre alle seguenti CCIAA: Alessandria, Arezzo, Asti, Biella, Cuneo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Macerata, Massa Carrara, Napoli, Pisa, Prato, Siena, Torino, Varese, Vercelli.

Tali strumenti vengono offerti dalle Camere di Commercio ai consumatori e alle imprese che vogliono tentare di risolvere *on line* le controversie commerciali che li riguardano, in particolare quelle derivanti da Internet o dal commercio elettronico, ma non esclusivamente, in quanto tutte le controversie di carattere commerciale possono essere generalmente sottoposte a tali strumenti indipendentemente dal loro valore economico o dalla nazionalità dei soggetti coinvolti.

Attualmente risulta che abbiano attivato tali servizi, oltre alle Camere di Commercio già citate, le CCIAA di Ancona, Bari e Rimini ed i relativi dati confluiscono in quelli relativi alla conciliazione, forniti al fine della presente ricerca dall'Osservatorio Camerale.

## **2.5 L'attività preventiva dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria di Milano - IAP**

L'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria – IAP di Milano ai fini della presente ricerca è stato contattato per fornire i dati in merito alla propria Camera di conciliazione ed arbitrato. Questa Camera, pur essendo attiva, si trova ancora in una fase di *start up* in quanto, nata principalmente per dirimere controversie riguardanti gli associati IAP sulla base delle clausole compromissorie inserite nei contratti tipici del settore, al momento non ha ricevuto domande. L'IAP è noto per aver adottato ed applicato dal 1966 il Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, esempio di applicazione del 'diritto dei privati', sia per dirimere controversie relative alla verifica della correttezza concorrenziale dei messaggi commerciali, sia per sindacarne la liceità in un'ottica di tutela consumeristica. Si tratta di un'importante esperienza della quale si ritiene opportuno dar conto in

quanto, pur non rientrando nelle tipologie di strumenti alternativi oggetto della presente ricerca - arbitrato, conciliazione o riassegnazione dei nomi a dominio - svolge un'importante funzione di prevenzione e di controllo sulle problematiche inerenti alla correttezza della pubblicità che ha ridotto drasticamente il contenzioso in queste materie e ha sopperito alle lacune e alle inadeguatezze procedurali della normativa in materia. Pertanto, i dati relativi a tale importante esperienza vengono illustrati in questa sezione e non uniti a quelli di arbitrato, conciliazione e riassegnazione dei nomi a dominio, dei quali si darà conto nei prossimi paragrafi.

L'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria - IAP è un'associazione riconosciuta, alla quale aderiscono i più importanti Enti del mondo pubblicitario che operano su tutto il territorio nazionale, che rappresentano sostanzialmente il 90-95% dell'investimento totale del settore. Ne fanno parte le imprese che investono in pubblicità, le organizzazioni professionali delle agenzie di pubblicità e i mezzi di diffusione della pubblicità con le loro concessionarie. Gli Enti che costituiscono l'Istituto s'impegnano a far osservare ai loro associati le norme del Codice.

Principio basilare dell'Autodisciplina è, infatti, la volontarietà dell'adesione e quindi della soggezione al sistema normativo di matrice privata. In altre parole, chi aderisce al Codice, in base ad una sua libera e volontaria adesione, s'impegna a rispettare le norme dell'Istituto e a uniformarsi alle decisioni degli organi preposti, Giurì e Comitato di Controllo.

Tuttavia tale sistema si applica, di fatto, al mondo pubblicitario nel suo complesso, in quanto sulla base della clausola d'accettazione inserita nei contratti d'inserzione, anche la pubblicità dell'azienda, dell'agenzia o del professionista che non appartengono agli enti aderenti al sistema, è soggetta

al Codice e deve rispettare le decisioni dei suoi organi.

Il Comitato di Controllo è l'organo autodisciplinare garante degli interessi dei cittadini-consumatori. L'iniziativa nei confronti di forme di comunicazione commerciale ritenute non conformi alle norme del Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale può essere assunta d'ufficio dallo stesso Comitato, oppure promossa, liberamente e gratuitamente, da singoli cittadini-consumatori, così come da associazioni di consumatori, segnalando il caso al Comitato che valuterà le iniziative da assumere. Per segnalare una presunta violazione del Codice è sufficiente compilare e trasmettere la domanda disponibile sul sito dell'IAP via Internet. Il soggetto che ha segnalato la presunta violazione al codice, viene sempre informato sull'esito della sua iniziativa, con le relative motivazioni.

L'organo giudicante è il Giurì ed è composto da 20 membri scelti tra docenti universitari in materia di diritto, psicologia, sociologia, pubblicità, ed esperti di comunicazione, indipendenti e quindi non appartenenti al sistema pubblicitario, ed è presieduto da un alto magistrato. Il Giurì esamina la pubblicità che gli viene sottoposta dal Comitato di Controllo o direttamente dalle parti che hanno subito pregiudizio (società private, aziende o enti pubblici economici) e in circa tre settimane si pronuncia su di essa secondo il Codice, con una decisione definitiva e inappellabile.

Qualora la pronuncia stabilisca che la pubblicità è contraria al Codice, il Giurì dispone l'immediata cessazione della sua diffusione. Tale sanzione deve essere valutata sotto molteplici aspetti: il danno derivante dalla mancata utilizzazione di una campagna pubblicitaria; il danno inferto all'attività commerciale dell'utente; il valore 'morale' della decisione in relazione all'immagine aziendale. Nei casi più gravi è prevista la pena aggiuntiva della

pubblicazione di un estratto della decisione del Giurì sugli organi di informazione.

Un punto sostanziale della procedura davanti il Giurì è l'inversione dell'onere della prova rispetto a quanto previsto a carico di chi denunci l'ingannevolezza di un messaggio, proponendo un'azione di concorrenza sleale *ex art. 2598, n. 3, c.c.*, davanti al giudice ordinario. Nel procedimento davanti al Giurì, infatti, non è chi contesta la verità di un messaggio a dover fornire la prova della sua falsità, ma chi si avvale della comunicazione commerciale a dover provare la veridicità dei messaggi sull'inserzionista.

Qualora il Comitato ravvisi profili di contrasto con il Codice, può assumere le seguenti decisioni: nel caso di lievi inadempienze invita l'inserzionista a modificare la comunicazione commerciale; qualora, invece, la violazione sia manifesta può inoltrare alle parti un provvedimento monitorio, succintamente motivato, che ingiunge di desistere dall'ulteriore diffusione della comunicazione commerciale. L'ingiunzione diviene esecutiva in caso di mancanza di motivata opposizione entro il termine perentorio di 10 giorni; mentre se viene presentata opposizione nei termini l'ingiunzione può essere ritirata oppure sottoposta al Giurì perché si pronunci in merito. Nei casi più complessi e importanti segue il procedimento ordinario, con l'inoltro, da parte del Comitato, di istanza motivata al Giurì perché si pronunci sul caso.

Qualora, infine, il Comitato non ravvisi contrasti con il Codice, può assumere le seguenti decisioni: archiviazione per non contrasto con il Codice; archiviazione per non luogo a procedere, nel caso risultino preminenti gli interessi di parte, in genere concorrenziali, rispetto a quelli dei consumatori o della comunicazione commerciale come istituzione; oppure, più genericamente, nei casi di ritenuta incompetenza o difetto di

giurisdizione dell'organo autodisciplinare.

Nelle tabelle che seguono, viene presentata l'attività dell'Istituto nei tre anni. Si può osservare che l'esperienza è particolarmente rilevante, sia perché riguarda un intero settore economico di grande importanza nella nostra società, quale appunto la pubblicità, sia perché l'intervento è particolarmente rilevante dal punto di vista numerico, dal momento che nel 2007 sono stati definiti 793 casi, nel 2006, 776, mentre nel 2005, 957. Inoltre, tale esperienza merita di essere menzionata perché a fronte dell'elevata competenza ed indipendenza degli organi del Codice, l'intervento è estremamente celere e la tempistica è una delle priorità dello IAP dettato dall'estrema dinamicità del fenomeno pubblicitario stesso. La durata media è davvero assai contenuta: dalla presentazione dell'istanza alla decisione del Giurì passano dai 15 ai 20 giorni, per i pareri preventivi, da 1 a 5 giorni e per le modifiche informali richieste dal Comitato di Controllo agli inserzionisti, da 1 a 8 giorni. Inoltre, le ingiunzioni di desistenza hanno efficacia provvisoria immediata ed efficacia definitiva dopo 10 giorni, salvo opposizione.



	Attività del Comitato di Controllo					Pronunce del Giurì		Totale casi definiti
	Pareri preventivi	Casi risolti in via breve	Ingiunzioni di desistenza	Istanze al Giurì (a)	Casi Esaminati dal C.d.C.	Su istanza di parte (b)	Totale pronunce (a+b)	
2007	56	558	100	35	749	44	79	793
2006	49	505	140	30	724	52	82	776
2005	60	642	160	39	901	56	95	957

Accanto alla funzione giurisdizionale, altrettanto importante è l'attività preventiva dell'Istituto, che si basa sia sul rilascio di pareri preventivi su pubblicità non ancora diffuse, sia sulla protezione della creatività prima ancora che un messaggio venga diffuso.

La gestione dei pareri preventivi è affidata ad una sezione *ad hoc* del Comitato di Controllo che ha appunto l'incarico di verificare la correttezza dei messaggi non ancora diffusi, offrendo un servizio efficace e rapido.

L'approvazione della Sezione del Comitato attribuisce al richiedente due vantaggi: il riconoscimento della correttezza della comunicazione commerciale da far valere nei confronti di chiunque avanzi riserve sul messaggio e l'impegno del Comitato di Controllo a non agire contro la comunicazione commerciale approvata.

Il rilascio del parere avviene entro 5 giorni lavorativi dalla richiesta, garantendo quindi tempi certi e brevi. Nel caso di un'eventuale non approvazione viene data adeguata ed esauriente motivazione alla parte richiedente, consentendo di modificare in modo puntuale e corretto il messaggio con l'adozione dei correttivi necessari.

La protezione della creatività per così dire *ex ante* viene assicurata, invece, da tre distinti strumenti, disciplinati dal Titolo V del Codice. In primo luogo, la protezione della creatività di un progetto richiesto da un utente ad un'agenzia o ad un professionista nell'ambito di una gara o di una consultazione plurima o individuale, è possibile per mezzo del deposito presso la Segreteria IAP, prima della presentazione all'utente stesso, del materiale costituente la creazione da tutelare e dà diritto ad una protezione per i successivi tre anni. In secondo luogo, gli annunci isolati, i cosiddetti *pre-emption*, effettuati a protezione di una futura campagna di comunicazione possono essere pubblicati e depositati secondo le modalità stabilite dall'IAP e consentono una protezione di 18 mesi. Infine, gli utenti che vogliono tutelare la loro comunicazione commerciale già diffusa in altri paesi contro possibili imitazioni realizzate in Italia, possono depositare gli esemplari di tale comunicazione presso la Segreteria IAP. Il deposito conferisce in questo caso un diritto di priorità valido 5 anni.

Tali norme hanno dato corpo a una consistente attività di salvaguardia della creatività offerta dal 1989, illustrata dalla tabella che segue, che ha costituito un efficace deterrente a comportamenti scorretti in questo settore. La riprova è data dal fatto che, malgrado l'elevato numero dei depositi sinora effettuati, non si sono avuti che pochissimi ricorsi da parte degli interessati. Ed anche questa è una chiara conferma di come il sistema autodisciplinare privilegi la via della spontanea prevenzione rispetto a quella della repressione.

Attività a tutela della creatività

	<b>Progetti pubblicitari</b>	<b>Avvisi di protezione</b>	<b>Pubblicità all'estero</b>	<b>Totale depositi</b>
<b>2007</b>	<b>26</b>	<b>418</b>	<b>4</b>	<b>448</b>
<b>2006</b>	<b>18</b>	<b>415</b>	<b>4</b>	<b>437</b>
<b>2005</b>	<b>12</b>	<b>184</b>	<b>1</b>	<b>451</b>

Pur non rientrando nelle tipologie di risoluzione delle controversie oggetto del presente studio - conciliazione, arbitrato e riassegnazione dei nomi a dominio - si è ritenuto opportuno illustrare l'attività di autodisciplina dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria di Milano, per l'importante ruolo di prevenzione da esso svolto sia pure nelle modalità di autodisciplina. La responsabilità e la serietà dell'impegno profuso dall'Autodisciplina

pubblicitaria sono stati riconosciuti anche dalla Corte di Cassazione, con sentenza 15/2/99 n. 1259, che ha individuato nelle regole contenute nel Codice di Autodisciplina della comunicazione commerciale i parametri di valutazione della correttezza professionale, ai sensi dell'art. 2598 n. 3 c.c., attribuendo ad esse la capacità di adeguare il principio di correttezza professionale all'evoluzione delle esigenze dell'attività imprenditoriale e alle sue forme di manifestazione. Tale modello potrebbe essere esteso a vari altri settori economici e sociali. Infatti, come illustrato dallo stesso Istituto *“Il monopolio dello Stato nella produzione normativa appare sempre più come un principio superato dal momento che le società aperte e dinamiche valorizzano le autonomie operative e le autodiscipline di comportamento - all'interno ovviamente dell'ordinamento generale. D'altra parte è più facile favorire e imporre serietà di condotta quando, anziché in una visione eccessivamente dirigista dell'ordine sociale, si può operare nell'ambito di sistemi autonomi, con norme che possono essere anche più rigorose proprio perché liberamente accettate”*. Per tale ragione, è parso opportuno dar conto di tale importante esperienza in una ricerca sull'applicazione del principio di sussidiarietà della giurisdizione, nella filosofia del quale rientra a pieno titolo.

## **2.6 Conclusione: i Centri ADR operativi attualmente in Italia**

Dalla ricognizione dei soggetti operanti nell'ADR in Italia sono emerse alcune indicazioni: in primo luogo vi è una maggior diffusione dei Centri di Conciliazione rispetto alle Camere Arbitrali le quali, al di fuori del circuito camerale, appaiono, infatti, in affanno (40 contro 17). Infatti, mentre le Camere di Commercio che amministrano procedure arbitrali sul territorio

nazionale sono 69, le Camere arbitrali al di fuori di tale sistema restano ferme a 17. Non solo quindi viene confermato quanto emerso già nella prima edizione, ovvero che la maggior parte delle Camere Arbitrali, esterne al sistema camerale, nate negli anni '90, con tanto di pubblicazione del regolamento, comunicati stampa promozionali e convegni di inaugurazione, o non ha mai gestito arbitrati, o non esiste più o è confluita nei servizi delle locali Camere di Commercio, ma nel corso della presente edizione non risulta che sia stata costituita nessuna nuova Camera Arbitrale, mentre una è risultata irreperibile. Le poche Camere Arbitrali che sopravvivono, anche nel 2007, o svolgono attività di promozione e di sviluppo della cultura dell'ADR, oppure operano in particolari e limitati settori merceologici (Camere Arbitrali settoriali) ed, in ogni caso, come risulterà dall'esame dei dati, non gestiscono se non pochi arbitrati. In merito al venir meno delle Camere Arbitrali occorre, inoltre, ricordare che quasi tutte le Camere Arbitrali, nate presso gli ordini professionali, non sono in realtà mai neppure decollate o, comunque, dopo un breve periodo di attività sono state chiuse. La situazione appare migliore, invece, tra le Camere Arbitrali inserite nel sistema delle Camere di Commercio, le quali sono numericamente ben 4 volte quelle non camerale (69 a 17), si mantengono operative negli anni e la maggior parte di esse gestiscono procedure arbitrali, anche se anch'esse in numero contenuto.

Per quanto riguarda poi i Servizi di conciliazione al di fuori del circuito camerale, il panorama appare assai differente in quanto, trattandosi anche di centri creati in tempi più recenti, quasi tutti quelli di cui si aveva notizia sono effettivamente ancora attivi (ne risultavano non operativi solo 7 su 34 pari al 20%) ed, inoltre, sono confluiti nella presente edizione della ricerca ben 14

nuovi servizi, mentre ne sono stati rilevati altri 3 creati nel 2008. Tra i Centri di conciliazione attivi nel 2007, cominciano ad apparire numericamente rilevanti i Centri di conciliazione paritetica, ovvero quei servizi di risoluzione delle controversie offerti gratuitamente dalle imprese sulla base di protocolli d'intesa stipulati con le associazioni dei consumatori e che sono piuttosto classificabili come esperienze dirette di negoziazione, ovvero forme avanzate di uffici reclami. Nel 2007, i Centri di conciliazione paritetica rappresentavano circa un terzo di tutti i Centri di conciliazione e, nel periodo successivo alla ricerca – ovvero nel corso del 2008, ne sono registrati tre nuovi. La conciliazione appare fortemente sviluppata anche presso le Camere di Commercio, le quali offrono tale servizio in tutte le province d'Italia, a differenza di quanto accade per l'arbitrato, offerto solo in due Camere su tre. Ma la parte più consistente di conciliazioni, come vedremo, viene svolta presso i Corecom, dei quali nel 2007 ne risultavano attivi in 16, mentre sempre nello stesso anno 5 non avevano ancora ricevuto le deleghe per operare (come ad esempio Bolzano, Campania, Molise, Sardegna e Sicilia) e 1 (Bolzano) le ha ottenute nel 2008.

Se dunque, nel corso della prima edizione della ricerca, su tutti i *provider* di giustizia alternativa esterni al circuito camerale, ne erano risultati attivi solo due su tre, nel 2007 la tendenza al venir meno dei centri si è arrestata e non solo quasi tutti sono risultati attivi, ma ad essi se ne sono aggiunti 16 nuovi (14 Centri di conciliazione e 2 Corecom). D'altra parte l'adesione alla ricerca, positiva ma contenuta, in quanto si mantiene intorno al 30% per i Centri esterni ai servizi delle Camere di Commercio, non permette di affermare con sicurezza che tutti gli altri Centri gestiscano realmente procedure, né tanto meno risulta possibile farne una stima. Grazie al

supporto dell'Osservatorio Camerale è stato invece possibile ricevere tutti i dati relativi ai servizi di arbitrato e conciliazione offerti dalle Camere di Commercio e sapere con precisione quali fossero attivi e quali di questi abbiano gestito procedure nel periodo d'interesse.

Passando all'esame dei centri attivi, risulta che in Italia, nel 2007, erano operativi 40 Centri di conciliazione al di fuori del circuito delle Camere di Commercio, contro le 17 Camere Arbitrali, sempre della medesima tipologia. Ciò testimonia la maggior vivacità della conciliazione rispetto all'arbitrato amministrato nel panorama italiano, sostenuta da numerosi interventi legislativi. Tale tendenza è confermata dal fatto che nel 2007 le Camere di Commercio che hanno offerto servizi di conciliazione, sono ben 22 di più rispetto a quelle che nello stesso anno hanno offerto servizi di arbitrato. Oltre che per il continuo prevalere dell'arbitrato *ad hoc*, maggiormente gradito ai professionisti, si può ipotizzare che la scarsa diffusione dell'arbitrato amministrato e la preferenza data alla conciliazione dipenda da una serie di fattori. In primo luogo, prevale la convinzione che sia necessaria una chiara indicazione da parte del legislatore, che indirizzi e promuova cittadini ed imprese a fare ricorso a tali procedure. D'altra parte, se si pensa che anche gran parte delle Camere Arbitrali, non camerale, sono nate a seguito della riforma dell'arbitrato del 1994, ciò conferma il ruolo indispensabile del legislatore per lo sviluppo di centri che offrano tali servizi. Tuttavia, se si considera che molte di esse sono scomparse nel tempo, appare evidente che la semplice previsione della facoltà di utilizzare tali strumenti non sia sufficiente, infatti, a distanza di oltre 10 anni, da tale intervento legislativo generico molte delle camere arbitrali non risultano più attive.

Nel momento in cui, il legislatore disciplina tali strumenti, individuando i soggetti competenti a gestirli, dettagliandone ambiti, disciplina ed effetti, come nel caso della conciliazione, ciò sembra produrre i migliori risultati in termini di diffusione di tali enti e quantità di procedure. L'ipotesi di un ruolo cruciale da parte del legislatore, nell'ambito della creazione e nello sviluppo di servizi di risoluzione delle controversie, trova conferma nel fatto che sia i Corecom, sia i servizi di conciliazione delle Camere di Commercio, le due tipologie di soggetti che gestiscono in Italia il maggior numero di procedure, sono stati più volte toccati da interventi normativi. Le Camere di Commercio italiane le quali, come più volte indicato, non solo sono attrezzate per offrire servizi di conciliazione ma gestiscono realmente tali procedure, dimostrano che per la predisposizione del servizio ed il ricorso ad esso da parte degli utenti è indispensabile l'intervento normativo. Basti pensare che dalla legge di riforma delle CCIAA, che risale ormai al lontano 1993 (l. n. 589/93) e che aveva previsto all'articolo 2 la facoltà per le stesse di istituire commissioni arbitrali e conciliative, il legislatore è intervenuto oltre 10 volte ampliando le materie oggetto dell'attività conciliativa camerale e disciplinando procedure ed effetti<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> In particolare i provvedimenti normativi che disciplinano la conciliazione nelle Camere di Commercio sono i seguenti: l. 29 dicembre 1993, n. 580 *Riordinamento delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura*; l. 14 novembre 1995, n. 481 *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*; l. 18 giugno 1998, n. 192 *Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*; l. 29 marzo 2001, n. 135 *Riforma della legislazione nazionale del turismo*; Decreto Legislativo 17 gennaio 2003 n. 5 *Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366*; Decreto Legislativo 6 febbraio 2004, n. 37 *Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi numeri 5 e 6 del 17 gennaio 2003, recanti la riforma del diritto societario, nonché*



Ugualmente i Corecom, che attualmente gestiscono il maggior numero di conciliazioni svolte in Italia, traggono la loro competenza obbligatoria dalla legge istitutiva dell'Autorità delle Telecomunicazioni.

Infine, dall'esame della tipologia e della diffusione dei Centri ADR, sembra che vengano premiate, da un lato, le strutture pubbliche rispetto a quelle private, le procedure gratuite, quindi soprattutto la conciliazione rispetto all'arbitrato, e gli interventi a favore dei consumatori, mentre le imprese sono raramente parte attiva in queste procedure, ma su questi aspetti torneremo più avanti.

### **3. Panorama dell'ADR in Italia**

Il numero globale di domande di arbitrato, conciliazione e riassegnazione dei nomi a dominio, proveniente sia dal mondo delle Camere di Commercio, sia da tutti gli altri operatori che non fanno capo ad esse, appare assai rilevante e degno di attenzione in quanto nel 2007 raggiunge la cifra di 50.644 nel settore civile/commerciale, suddivise come da tabella che segue.

---

*al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993, e al testo unico dell'intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo n. 58 del 24 febbraio 1998; l. 6 maggio 2004, n. 129 Norme per la disciplina dell'affiliazione commerciale; Decreto 23 luglio 2004, n. 222 Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione nonché di tenuta del registro degli organismi di conciliazione di cui all'art. 38 del D.lgs. n. 5/2003; Decreto 23 luglio 2004, n. 223 Regolamento recante approvazione delle indennità spettanti agli organismi di conciliazione a norma dell'art. 39 del D.lgs. n. 5/2003 M 223; Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229; l. 14 febbraio 2006, n. 55 Patti di famiglia; l. 22 febbraio 2006, n. 84 Servizi di tintorie e lavanderie.*

	<b>Domande di arbitrato  2007</b>	<b>Domande di conciliazione  2007</b>	<b>Domande di riassegnazione nomi a dominio  2007</b>
<b>TOTALE</b> di cui	<b>557</b>	<b>50.055</b>	<b>32</b>
- presso le Camere di Commercio	435	14.183	
- al di fuori delle Camere di Commercio	122	706	
- paritetica		1.999	
- presso i Corecom		33.167	

Il dato è assai rilevante sia in termini assoluti, perché abbastanza consistente, sia in termini relativi perché, anche nel 2007, la conciliazione, nelle sue differenti forme prese in considerazione (amministrata, presso le Camere di Commercio o all'esterno di esse, paritetica o presso i Corecom) è risultata in netta crescita rispetto agli anni precedenti. Inoltre, durante lo svolgimento della ricerca si è avuta notizia dell'apertura di nuovi centri, specie nel settore della conciliazione, segno della grande vitalità di tale istituto nel momento attuale.

Il trend di crescita positivo è confermato negli ultimi anni, basti pensare che in soli tre anni il numero globale delle domande di strumenti ADR nel nostro Paese è più che triplicato, passando dalle 15.916 domande del 2005, alle

26.896 del 2006 e alle 50.644 del 2007. Tale crescita costante e molto elevata consente di affermare che, nonostante le difficoltà soprattutto legate alla mancanza di una cultura della risoluzione alternativa delle controversie, il grande impegno profuso per diffondere ed aumentare la consapevolezza di tali strumenti comincia a produrre i suoi frutti.

Ciò vale nonostante, anche per il 2007, si possa riscontrare una distribuzione non uniforme dei Centri ADR sul territorio nazionale, basti pensare che, a parte le Camere di Commercio - che sono situate in tutte le province e tutte offrono servizi di conciliazione, mentre circa due su tre servizi di arbitrato - ed i Corecom - che sono collocati presso i capoluoghi di regione e sono attivi in 16 su 21 - tutti gli altri Centri sono situati in poche città oltre alla capitale, soprattutto Milano, ma anche Genova e Bologna, anche se alcuni di essi hanno una competenza nazionale, come certi organismi di conciliazione paritetica. Ciò lascia ipotizzare che rimanga una domanda di giustizia alternativa insoddisfatta in molte zone d'Italia.

Nella tabella che segue si intende dar conto di tutte le domande ricevute dalle differenti tipologie di Centri ADR individuati: Camere Arbitrali delle Camere di Commercio ed esterne al circuito camerale, centri di riassegnazione dei nomi a dominio e camere di conciliazione, secondo le diverse forme: amministrata all'interno o all'esterno del sistema camerale, paritetica e dei Corecom, nell'arco temporale 2005/2007.

	<b>Domande 2005</b>	<b>Domande 2006</b>	<b>Domande 2007</b>
<b>Arbitrato Amministrato</b>	<b>520</b>	<b>505</b>	<b>557</b>
<i>di cui:</i>			
- <i>al di fuori delle CDC</i>	<i>116</i>	<i>84</i>	<i>122</i>
- <i>presso le CDC</i>	<i>404</i>	<i>421</i>	<i>435</i>
<b>Riassegnazione dei nomi a dominio</b>	<b>33</b>	<b>40</b>	<b>32</b>
<b>Conciliazione</b>	<b>15.363</b>	<b>26.351</b>	<b>50.055</b>
<i>di cui:</i>			
- <i>al di fuori delle CDC</i>	<i>53</i>	<i>73</i>	<i>706</i>
- <i>presso le CDC</i>	<i>6.304</i>	<i>9.326</i>	<i>14.183</i>
- <i>Paritetica</i>	<i>572</i>	<i>704</i>	<i>1.999</i>
- <i>presso i Corecom</i>	<i>8.434</i>	<i>16.248</i>	<i>33.167</i>
<b>TOTALE</b>	<b>15.916</b>	<b>26.896</b>	<b>50.644</b>

Se si passa ad approfondire a quale tipologia di strumento ADR venga scelto da cittadini ed imprese italiane e a quali organismi si rivolgano, viene confermata in misura schiacciante la netta preferenza per la conciliazione presso i Corecom e le Camere di Commercio. Infatti, nel 2007 le domande di conciliazione sono state 50.055, contro le 557 domande di arbitrato e le 32 di procedure di riassegnazione di nomi a dominio. In termini percentuali le

domande di conciliazione rappresentano il 98% di tutte le domande ADR presentate in Italia, mentre le domande di arbitrato solo l'1% e il rimanente 0,06% quelle di riassegnazione dei nomi a dominio.

Approfondendo, invece, la tipologia di conciliazione alla quale gli italiani hanno fatto maggior ricorso nel 2007 prevale nettamente quella presso i Corecom, che rappresenta il 66% di tutte le domande di conciliazione presentate in tale anno, seguita a distanza da quella presso le Camere di Commercio, pari al 28%, mentre quella paritetica rappresenta solo il 3,9% di tutte le domande e quella amministrata al di fuori del circuito camerale l'1,4%.

Questo dato premia i Corecom, che nel giro di tre anni hanno quadruplicato il numero di domande: partendo da 8.434 nel 2005, 16.248 nel 2006 per arrivare a 33.167 nel 2007.

Seguono, sia pure ad una certa distanza, le Camere di Commercio, che dal 2005 al 2007 hanno più che raddoppiato il volume delle conciliazioni gestite, passando dalle 6.304 del 2005, alle 9.326 del 2006, fino alle 14.183 del 2007. Come anticipato nel paragrafo precedente, il trend particolarmente positivo per Corecom e Camere di Commercio, sembra derivare anche dal fatto che entrambe tali tipologie di Centri hanno beneficiato di una serie di interventi legislativi che li hanno indicati come competenti in alcune materie di conciliazione e che hanno offerto i loro servizi gratuitamente. Così se il servizio di conciliazione del Corecom è da sempre gratuito per l'utenza, quello gestito dalle Camere di Commercio, inizialmente a pagamento, sia pure a prezzi contenuti, dal 2006 è diventato gratuito per le controversie tra consumatori, grazie ad un finanziamento del Ministero delle Attività Produttive, ora Ministero dello Sviluppo Economico, (decreto 2 marzo

2006). Si ricorda, inoltre, che alcune Camere di Commercio, ai fini promozionali, hanno esteso la gratuità anche alle controversie tra le imprese. Sia pure in termini assoluti molto più contenuti, anche le rimanenti forme di conciliazione, ovvero l'amministrata al di fuori del sistema camerale e la paritetica, sono molto cresciute, specie nell'ultimo anno. In particolare, per quanto riguarda la conciliazione paritetica sembra altresì necessaria una precisazione in quanto, nonostante il dato delle domande sia positivo, in quanto esse sono quasi quadruplicate negli anni passando dalle 572 del 2005, alle 704 del 2006 fino alle 1.999 del 2007, in realtà tale crescita non rende giustizia delle reali potenzialità di tale strumento. Infatti, nella precedente edizione della presente ricerca era stata rilevato un numero molto più consistente di procedure, addirittura superiore a tutte le procedure gestite nel 2007 dall'insieme delle Camere di Commercio, in quanto era emerso che un solo centro di conciliazione paritetica, legato al settore bancario, aveva ricevuto nel 2004 ben 18.588 domande, legate alle controversie insorte a seguito dei crack finanziari di tali anni. Inoltre, l'adesione alla presente ricerca da parte delle aziende che offrono servizi di conciliazione paritetica è stata parziale e quindi è possibile ipotizzare una certa sottostima del dato complessivo di domande pervenute a tale tipologia di conciliazione.

I dati citati, confermano la vitalità della conciliazione rispetto all'arbitrato, già rilevata nel paragrafo scorso dal numero di Centri di conciliazione che sono rimasti attivi nel tempo o che sono stati creati negli ultimi anni.

D'altra parte, la supremazia della conciliazione appare evidente dal confronto con gli altri strumenti ADR qui esaminati, in quanto a fronte della crescita di tutte le tipologie di conciliazione, si mantengono pressoché uniformi sia gli arbitrati amministrati in Italia nei tre anni, dentro e fuori il

sistema camerale (rispettivamente 520 nel 2005, 505 nel 2006 e 557 nel 2007), sia le procedure di riassegnazione dei nomi a dominio (33 nel 2005, 40 nel 2006 e 32 nel 2007).

Mentre la conciliazione amministrata al di fuori del circuito camerale è cresciuta del 37% nel 2006 e dell'867% nel 2007, la conciliazione amministrata dalle Camere di Commercio è cresciuta invece del 48% nel 2006 e del 52% anche l'anno successivo, la conciliazione paritetica è aumentata del 23% nel 2006 e addirittura del 183,9% nel 2007, mentre la conciliazione presso i Corecom ha registrato un più 92% nel primo anno e del 104% nel secondo (dato che deve tener conto di una sia pur contenuta riduzione nel campione di adesione della ricerca).

L'arbitrato amministrato sembra quindi aver conseguito una propria quota di procedure, assai stabile nel tempo e che non lascia presagire grandi sviluppi futuri. In genere, le Camere Arbitrali che risultano attive, gestiscono in media 8 arbitrati all'anno, a parte alcune eccezioni, quali la Camera Arbitrale di Milano della Camera di Commercio di Milano (con 99 domande), la Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici che ha una competenza legislativamente determinata<sup>40</sup> (con 53 domande), la Camera Arbitrale del Coni (con 51 domande), la CCIAA di Torino (con 28 domande), la CCIAA di Bologna (con 26 domande), la CCIAA di Modena (con 25 domande) e le CCIAA di Treviso e Bergamo (con 23 domande ciascuna).

Inoltre, dalle indicazioni che emergono, le Camere Arbitrali sembrano gestire procedimenti arbitrali di medio valore, intorno ai 132.300€ (fatta

---

<sup>40</sup> La competenza della Camera Arbitrale dei Lavori pubblici derivava dagli artt. 241,242 e 243 del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 – Codice dei contratti pubblici e successive modifiche.

eccezione per la Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici e la Camera Arbitrale della Camera di Commercio di Milano, che presentano ciascuna valori medi superiori ai 3 milioni di euro), la maggioranza di carattere nazionale e con una percentuale assai rilevante di arbitrati tra imprese e consumatori (pari al 30%). Ciò lascia ipotizzare che gli arbitrati di ingente valore economico, tra società di capitali e spesso con elementi di internazionalità, di cui talvolta si apprende anche solo da notizie di stampa, vengano probabilmente gestiti al di fuori delle Camere Arbitrali e quindi direttamente dai professionisti attraverso le forme dell'arbitrato *ad hoc*. Purtroppo di quest'ultimo rimangono oscuri sia il numero complessivo di procedure, sia le caratteristiche peculiari di esse, ma analizzando i dati dell'arbitrato amministrato, appare evidente che esso da solo non risponde alle esigenze di giustizia delle imprese. Ciò che, infatti, emerge chiaramente dalla ricerca è che le imprese nelle controversie tra loro ancora stentano a fare ricorso all'arbitrato amministrato, nonostante la scelta di una Camera Arbitrale possa offrire delle garanzie in merito alla trasparenza, alla certezza delle tariffe e al controllo sul procedimento.

D'altra parte, osservando con attenzione i dati, appare anche evidente che i procedimenti che nascono dalla spontanea adesione delle parti ad un regolamento in base al quale viene offerto un servizio di giustizia alternativa a pagamento, sia esso di Arbitrato o di Conciliazione Amministrata, risultano del tutto marginali rispetto all'insieme di tutti i procedimenti rilevati. Infatti, essi costituiscono il 2,4% del numero globale di domande registrate nel 2007 e comprendono oltre all'arbitrato, che come noto in Italia non può essere obbligatorio, la conciliazione amministrata al di fuori delle Camere di Commercio, mentre la competenza di queste ultime è stabilita per



legge, talvolta anche in via obbligatoria, come nel caso della subfornitura. Neppure le rimanenti tipologie di conciliazione, ovvero quella presso i Corecom e quella paritetica, possono essere ricomprese tra gli strumenti ai quali le parti fanno ricorso spontaneamente: in quanto la prima deriva da espressa previsione legislativa che ne statuisce il tentativo obbligatorio, mentre la seconda nasce da un protocollo di intesa tra impresa e associazione di consumatori e si applica ad un rapporto contrattuale preesistente tra le parti stesse.

Nel dettaglio il maggior numero di procedimenti rilevati anche nel 2007 è dunque di **conciliazione**, per controversie di natura domestica, tra parti italiane e condotti in italiano, per liti sorte tra un'impresa ed un consumatore, generalmente promossi da quest'ultimo e per materie che riguardano soprattutto le telecomunicazioni, i servizi, il commercio, la finanza e il credito. Essendo questa la tipologia più ricorrente non stupisce il fatto che il **valore** delle procedure sia assai contenuto: tolti, infatti, gli arbitrati che presentano valori molto più elevati, ma che costituiscono solo una parte assai contenuta di tutti i procedimenti rilevati, il maggior numero delle conciliazioni riguardano controversie il cui valore varia da poche centinaia di euro fino ad un valore medio di circa 17.555€<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Per quanto riguarda il valore medio dei procedimenti, risulta che per le Camere Arbitrali al di fuori del circuito camerale esso è di 30.000€ (tolta la Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici che gestisce arbitrati per un valore medio di 3.546.909€), mentre per gli arbitrati presso le Camere di Commercio è di 234.600€ (senza tener conto della Camera Arbitrale di Milano, presso la quale il valore medio degli arbitrati è di 3.139.463€), per la riassegnazione dei nomi a dominio 1.500€, per la Conciliazione Amministrata 46.182€, per quella Paritetica 896€, per la Conciliazione presso i Corecom 340€ e per quella delle Camere di Commercio 22.800€.

	<b>Valore medio in € 2007</b>	<b>Durata media in giorni 2007</b>
<b>Arbitrato Amministrato</b> <i>di cui:</i> - <i>al di fuori delle CDC</i> - <i>presso le CDC</i>	<b>132.300</b>  <i>30.000</i> <i>234.600</i>	<b>138</b>  <i>151</i> <i>124</i>
<b>Riassegnazione dei nomi a dominio</b>	<b>1.500</b>	<b>47</b>
<b>Conciliazione</b> <i>di cui:</i> - <i>al di fuori delle CDC</i> - <i>presso le CDC</i> - <i>Paritetica</i> - <i>presso i Corecom</i>	<b>17.555</b>  <i>46.182</i> <i>22.800</i> <i>896</i> <i>340</i>	<b>70</b>  <i>62</i> <i>63</i> <i>77</i> <i>76</i>

Dalla ricerca, inoltre, emerge la chiara conferma che la **durata** delle procedure alternative è notevolmente inferiore a quelle della giustizia ordinaria: le conciliazioni si concludono in un arco temporale che va in media da un minimo di 62/63 giorni, secondo la conciliazione amministrata presso le Camere di Commercio o gli organismi esterni ad essi, ad un massimo di 76/77 giorni, presso i Corecom o i servizi di conciliazione paritetica, mentre gli arbitrati terminano in media in 151 giorni presso le

Camere Arbitrali al di fuori del circuito camerale e in circa 124 giorni di media presso le Camere di Commercio. Particolarmente contenuta appare la durata dell'arbitrato che può essere spiegata sulla base del fatto che molte delle procedure arbitrali presso le Camere Arbitrali merceologiche gestite al di fuori del sistema camerale, si sostanziano in una valutazione della qualità della merce sottoposta a contestazione, e che i regolamenti delle Camere di Commercio e di tali istituzioni nella gestione dei procedimenti sono particolarmente attente ad un celere svolgimento della procedura. Pur nella loro varietà, tali dati appaiono del tutto competitivi rispetto alla giustizia ordinaria e la rapidità delle procedure si conferma come una delle ragioni per la scelta.

Ma ciò che occorre ancor più sottolineare è che anche nel 2007 appare confermato in modo deciso il fatto che la maggior parte delle procedure ADR risultino gratuite per l'utenza: fatta eccezione per l'arbitrato e la riassegnazione dei nomi a dominio, che sono offerti in base a **costi** sia pure generalmente più contenuti di quelli previsti dalle tariffe professionali per gli arbitrati *ad hoc*, le conciliazioni sono, invece, quasi sempre gratuite. Rispetto agli anni precedenti, ai servizi di conciliazione tradizionalmente offerti in modo gratuito dal Corecom e dalle imprese, nel caso di conciliazione paritetica, si sono aggiunte anche le Camere di Commercio presso le quali dal 2007 le conciliazioni dei consumatori sono state sovvenzionate grazie ad un finanziamento del Ministero delle Attività Produttive, ora Ministero dello Sviluppo Economico, (decreto 2 marzo 2006), successivamente rinnovato. Le uniche conciliazioni offerte a pagamento sono quelle amministrative al di fuori del circuito camerale, che, forse non a caso, rappresentano però meno del 2% di tutte le conciliazioni.

Ugualmente nel 2007 è confermato il dato relativo alla **natura giuridica** dei soggetti che offrono i servizi di ADR in Italia: dalla ricerca, infatti, emerge chiaramente che i Centri di giustizia alternativa che gestiscono il maggior numero di procedure sono gli enti pubblici, siano essi i Corecom o le Camere di Commercio, seguite da alcune grandi imprese pubbliche/private, quali le banche, le *public utilities* e le grandi società di servizi, che offrono servizi di Conciliazione Paritetica. La privatizzazione della giustizia appare ancora molto lontana, in quanto privati che gestiscono procedure di arbitrato o conciliazione amministrata rappresentano ancora un'esperienza residuale. Infine, risulta in modo assai evidente dalla ricerca che anche nel 2007 i Centri di ADR maggiormente attivi sono anche quelli che hanno un chiaro **mandato legislativo** a svolgere il loro servizio, ciò vale sicuramente per i Centri che gestiscono il maggior numero di procedure: Camere di Commercio per le conciliazioni, oggetto di grande interesse da parte del legislatore negli ultimi anni e Corecom, presso i quali il tentativo di conciliazione in materia di telecomunicazioni è obbligatorio per legge. Hanno mostrato notevole vivacità, in particolari momenti legati ad esempio alla gestione del contenzioso in materia di crack finanziari e sembrano, comunque, destinati a crescere al di là di tali emergenze anche i Centri di Conciliazione Paritetica che sono offerti dalle imprese nei confronti della propria clientela, all'interno di un preesistente rapporto contrattuale, con un forte interesse alla fidelizzazione del cliente e al contenimento delle spese per il contenzioso. Risultano, invece, marginali i fenomeni di associazioni private che offrono servizi ADR quali le Camere di Arbitrato, quelle di Conciliazione Amministrata ed i Centri di riassegnazione dei nomi a

dominio, che l'ordinamento riconosce come espressione dell'autonomia negoziale delle parti.

Sembra che venga confermato in modo ancor più netto quanto già emerso nell'edizione precedente: perché un servizio di giustizia alternativa possa decollare è necessario che venga offerto da enti pubblici investiti di tale funzione dalla legge, possibilmente con copertura dei costi, non a caso le Camere di Commercio e i Corecom con i loro servizi di conciliazione gestiscono il 94,5% di tutte le domande di ADR presentate nel 2007 in Italia. Se, poi, si approfondisce la natura delle domande di ADR presentate, si trova che si tratta di conciliazioni, per controversie italiane di modico valore, promosse dal consumatore nei confronti dell'impresa, per materie relative alle telecomunicazioni, al commercio, ai servizi, al credito e alla finanza. Mentre i Centri privati ai quali i soggetti si rivolgono del tutto spontaneamente sulla base della loro autonomia contrattuale, quali le Camere Arbitrali, i Centri di riassegnazione dei nomi a dominio e le Camere di conciliazione amministrata, al di fuori del sistema camerale, appaiono ancora poco diffusi e con uno scarso numero di procedure all'attivo.

Tali procedure una volta instaurate sono disciplinate dai regolamenti stabiliti dai Centri stessi (fatta eccezione per la procedura di conciliazione istituita presso i Corecom e disciplinata dalla delibera AGCOM n. 137/07/CONS) e la quasi totalità dei Centri prevede la nomina del conciliatore da parte dell'organismo stesso, all'interno di elenchi obbligatori. Nelle conciliazioni amministrata, fuori e dentro il sistema camerale e in quelle presso i Corecom, in generale il conciliatore è unico, mentre la conciliazione paritetica prevede l'intervento di due soggetti, uno in rappresentanza dell'impresa ed un per conto delle associazioni di consumatori, tale modalità

di costituzione dell'organo di conciliazione richiama le forme di negoziazione diretta tra le parti, piuttosto che la conciliazione, in quanto è del tutto assente la figura del terzo neutrale ed imparziale.

Se si passa ad esaminare quali professionisti vengano selezionati come conciliatori, si può rilevare che in genere è l'istituzione ADR a individuare il professionista direttamente all'interno di una lista obbligatoria di soggetti, mentre sono molto residuali le ipotesi in cui l'elenco non è vincolante per le parti oppure la scelta è libera. In particolare, nel caso della conciliazione la prassi, diffusa nella quasi totalità dei Centri, della scelta diretta da parte dell'istituzione, solleva l'interessante interrogativo in merito ai criteri di ammissione a tali elenchi e quindi di formazione o valutazione dei conciliatori stessi. Da un lato, il legislatore dall'introduzione della riforma del diritto societario equipara un conciliatore professionista, ovvero un avvocato con esperienza pluriennale o un professore di materie giuridiche ed economiche, ad un professionista della conciliazione, quale un esperto delle tecniche della conciliazione stessa, come se solo per il fatto di essere professionisti significasse essere anche capaci di svolgere delle conciliazioni. Dall'altro lato, non si può non ricordare la scelta di segno inverso, operata dalle Camere di Commercio le quali fin dalla fine degli anni '80, si sono impegnate nel reclutamento, nella formazione permanente e nella valutazione dei conciliatori formati, al fine di renderli sempre più professionali. Presso i Corecom le soluzioni adottate sono state varie: dall'utilizzo di personale interno, previo un più o meno intenso percorso formativo, al ricorso a professionisti esterni o a convenzioni con gli ordini professionali. Quasi nulla risulta, invece, dalla ricerca e meriterebbe un approfondimento specifico, la formazione nell'ambito della conciliazione

paritetica, dei conciliatori delle imprese o delle associazioni di consumatori i quali operano all'interno di compagini fortemente caratterizzate.

Se dunque tale è il panorama delle forme di giustizia alternativa in Italia, appare evidente come esse rispondano ad una forte esigenza di legalità e di giustizia nel nostro Paese da parte di cittadini/consumatori per controversie di modico valore e relative ai loro traffici quotidiani, che altrimenti rimarrebbero probabilmente schiacciate dai tempi e dai costi del processo ordinario. In questo senso, non solo per i numeri, ma proprio per la tipologia di controversie, viene confermato che le forme di ADR non svolgono un ruolo deflativo rispetto ai processi ordinari, permettendo piuttosto l'emersione di una domanda di giustizia che altrimenti rimarrebbe inascoltata. Restano, invece, da valutare le ragioni e l'impatto anche economico derivante dal fatto che le imprese decidano di non ricorrere se non in parte a tali strumenti. Tenendo conto che se s'intende promuovere tali servizi è necessario che il legislatore promuova l'utilizzo degli stessi attraverso l'emanazione di leggi che permettano di individuare soggetti competenti, modalità di erogazione professionale e, se possibile, la copertura dei costi.

#### **4. L'arbitrato amministrato in Italia**

Dopo aver proceduto ad una presentazione globale dei dati, il presente paragrafo sarà dedicato ad illustrare le peculiarità e le caratteristiche dell'arbitrato amministrato, così come appaiono dai questionari, dalle notizie stampa o pubblicate su internet dai vari centri e dai dati forniti dall'Osservatorio Camerale sull'intero sistema delle Camere di Commercio.

<b>Arbitrato Amministrato</b>	<b>Domande 2005</b>	<b>Domande 2006</b>	<b>Domande 2007</b>
<i>di cui:</i>			
- <i>al di fuori delle CDC</i>	116	84	122
- <i>presso le CDC</i>	404	421	435
<b>TOTALE</b>	<b>520</b>	<b>505</b>	<b>557</b>

Come già anticipato per quanto riguarda l'attività arbitrale al di fuori del circuito camerale, la risposta alla ricerca è stata buona, nel senso che sono stati reperiti i dati, grazie alla compilazione dei questionari o dalla stampa o da internet, di 7 Camere Arbitrali su 16 (delle 17 esistenti perché una ha dichiarato di non aver gestito procedure nel 2007), pari al 43,7%.

In particolare, si può notare che le Camere Arbitrali presso le Camere di Commercio sono per lo più Camere Arbitrali generiche, ovvero non specializzate per alcune tipologie di dispute, e solo in alcune località sono presenti anche strutture legate ad una particolare categoria merceologica. Mentre, le Camere Arbitrali al di fuori del sistema camerale, ed in particolare quelle che hanno aderito alla ricerca sono, invece, in genere legate ad una particolare tipologia di merce: cereali e semi, ceramica, grani o ad un particolare settore quale le imprese di telecomunicazioni o i lavori pubblici.

Le domande di arbitrato amministrato pervenute alle Camere Arbitrali che hanno aderito al monitoraggio è stato di 557 procedure nel 2007, suddivise



tra 435 delle Camere di Commercio e 122 delle Camere esterne a tale circuito.

Appare subito evidente il preminente ruolo svolto nell'arbitrato dalle Camere di Commercio, dal momento che esse gestiscono il 78% di tutti gli arbitrati svolti in Italia nel 2007, confermando la tendenza degli anni precedenti. Anche se, come già anticipato, appare subito evidente che l'importanza dell'arbitrato nell'ambito del movimento ADR, rilevato dalla presente ricerca, è assolutamente marginale se si pensa che nel 2007 le domande di arbitrato pervenute a tutte le Camere arbitrali rappresentano solo l'1% del totale di tutte le domande di ADR registrate in Italia.

D'altra parte, se si approfondisce ulteriormente il dato, risulta che una Camera Arbitrale in Italia, sia essa delle Camere di Commercio o al di fuori di tale sistema, gestisce in media 8,5 arbitrati all'anno a parte alcune eccezioni rappresentate dalla Camera Arbitrale del Coni e dalla Camera Arbitrale per i Contratti Pubblici presso l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e, nel circuito delle Camere di Commercio, dalla Camera Arbitrale di Milano, seguita dalle CCIAA di Torino, Bologna, Modena, Bergamo e Treviso.

In particolare, si segnala che nel 2007 la Camera Arbitrale di Milano, azienda speciale della locale Camera di Commercio, è l'istituzione che in Italia ha gestito il maggior numero di arbitrati, contandone ben 99, seguita a netta distanza dalla Camera Arbitrale per i Contratti Pubblici, che nello stesso periodo ne ha ricevute 53 e dal Coni che, invece, ne ha gestite 51. Ad esse si aggiungono le CCIAA di Torino con ben 28 domande, di Bologna con 26, di Modena con 25, di Treviso e di Bergamo, con 23 ciascuna.

Tale risultato premia le istituzioni camerale appena citate soprattutto se si tiene presente che il ricorso ad essa nasce da una spontanea adesione delle parti che decidono di adottare il Regolamento per la soluzione delle controversie, mentre la Camera Arbitrale per i Contratti Pubblici trae la propria competenza dalla legge e quella del Coni rientra tra i servizi offerti alle società sportive che ad esso aderiscono. Rispetto alla Camera Arbitrale per i Contratti Pubblici, occorre ricordare che essa, anche nel 2007, è stata penalizzata nei numeri in quanto era ancora in vigore il cosiddetto ‘sistema binario’ o ‘alternativo’ (introdotta dalla l. 14 maggio 2005, n. 80 art. 5 comma 16 *sexies* e confermato dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 113) in base al quale vengono devolute alla Camera Arbitrale solo le procedure nelle quali insorga disaccordo tra le parti in ordine alla nomina dei presidenti dei collegi arbitrali, mentre tutte le altre rimangono al di fuori del sistema di controllo della Camera Arbitrale stessa con un andamento crescente della spesa complessiva derivante dalla corresponsione nei compensi arbitrali ampiamente dettagliata nelle Relazioni Annuali al Parlamento dell’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture. Tale disciplina fa sì che il rapporto tra arbitrati amministrati e liberi sia almeno di uno a sei, come confermato dal fatto, nell’anno 2007, a fronte di 25 lodi arbitrali amministrati ne sono stati registrati 149 liberi.

Tolte le eccezioni appena citate, tra tutte le Camere Arbitrali, camerale e non, quelle che hanno gestito un numero di procedure che raggiunga le due cifre, sono assai poche: 14 su 65, ovvero 21,5%, poco più di una Camera su cinque, mentre la maggior parte delle rimanenti gestisce un numero medio di arbitrati che va da una a tre unità. Ma il dato sul quale occorre ulteriormente soffermarsi riguarda il fatto che su 82 Camere di Commercio che offrono

servizi di arbitrato<sup>42</sup>, indifferentemente se come ufficio interno, azienda speciale o associazione di camere, nel 2007 quelle che hanno effettivamente gestito procedure sono 57 (pari al 70%), quindi una percentuale assai alta anche se non coincide con l'intero campione. In merito a questo aspetto, non è possibile compiere un raffronto con quanto avviene presso le Camere Arbitrali, non camerale, in quanto la loro positiva ma contenuta adesione alla ricerca, che si ricorda è stata pari al 43,7%, non permette di sapere se le rimanenti Camere Arbitrali abbiano gestito arbitrati secondo numeri che confermino o modifichino il quadro appena tracciato.

Per quanto riguarda la **nazionalità delle procedure arbitrali**, si rileva che per lo più si tratta di arbitrati nazionali e solo una percentuale assai contenuta di essi, poco meno del 10%, è costituita da arbitrati con elementi di

---

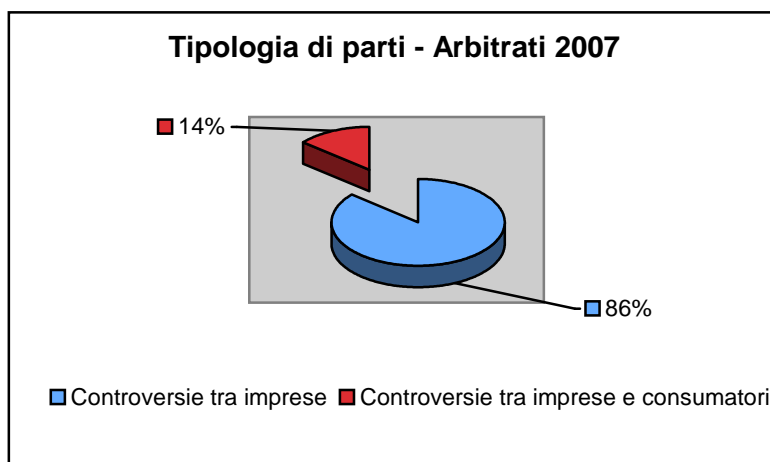
<sup>42</sup> Che si ricorda sono: 1) CCIAA Alessandria; 2) CCIAA Ancona; 3) CCIAA Arezzo; 4) CCIAA Ascoli Piceno; 5) CCIAA Asti; 6) CCIAA Bari; 7) CCIAA Belluno; 8) CCIAA Bergamo; 9) CCIAA Biella; 10) CCIAA Bologna; 11) CCIAA Bolzano; 12) CCIAA Brescia; 13) CCIAA Cagliari; 14) CCIAA Campobasso; 15) CCIAA Caserta; 16) CCIAA Catania; 17) CCIAA Catanzaro; 18) CCIAA Chieti; 19) CCIAA Como; 20) CCIAA Cosenza; 21) CCIAA Cremona; 22) CCIAA Crotone; 23) CCIAA Cuneo; 24) CCIAA Enna; 25) CCIAA Ferrara; 26) CCIAA Firenze; 27) CCIAA Foggia; 28) CCIAA Forlì; 29) CCIAA Frosinone; 30) CCIAA Genova; 31) CCIAA Gorizia; 32) CCIAA Grosseto; 33) CCIAA La Spezia; 34) CCIAA Latina; 35) CCIAA Lecce; 36) CCIAA Lecco; 37) CCIAA Livorno; 38) CCIAA Lodi; 39) CCIAA Lucca; 40) CCIAA Macerata; 41) CCIAA Mantova; 42) CCIAA Massa Carrara; 43) CCIAA Matera; 44) CCIAA Messina; 45) CCIAA Milano; 46) CCIAA Modena; 47) CCIAA Napoli; 48) CCIAA Novara; 49) CCIAA Oristano; 50) CCIAA Padova; 51) CCIAA Palermo; 52) CCIAA Parma; 53) CCIAA Pavia; 54) CCIAA Perugia; 55) CCIAA Pescara; 56) CCIAA Piacenza; 57) CCIAA Pisa; 58) CCIAA Pistoia; 59) CCIAA Pordenone; 60) CCIAA Potenza; 61) CCIAA Prato; 62) CCIAA Ravenna; 63) CCIAA Reggio Emilia; 64) CCIAA Roma; 65) CCIAA Rovigo; 66) CCIAA Sassari; 67) CCIAA Siena; 68) CCIAA Sondrio; 69) CCIAA Taranto; 70) CCIAA Teramo; 71) CCIAA Terni; 72) CCIAA Torino; 73) CCIAA Treviso; 74) CCIAA Trieste; 75) CCIAA Udine; 76) CCIAA Varese; 77) CCIAA Venezia; 78) CCIAA Verbania; 79) CCIAA Vercelli; 80) CCIAA Verona; 81) CCIAA Vicenza; 82) CCIAA Viterbo.

internazionalità. Questo dato, sia pure contenuto, appare in netto contrasto con quanto emerso per le conciliazioni, le quali si svolgono nella quasi totalità dei casi tra soggetti italiani.

La Camera Arbitrale della Camera di Commercio di Milano è l'istituzione che ha gestito ben 23 arbitrati internazionali (pari al 64%) sui 36 che sono stati gestiti dall'insieme delle Camere di Commercio.

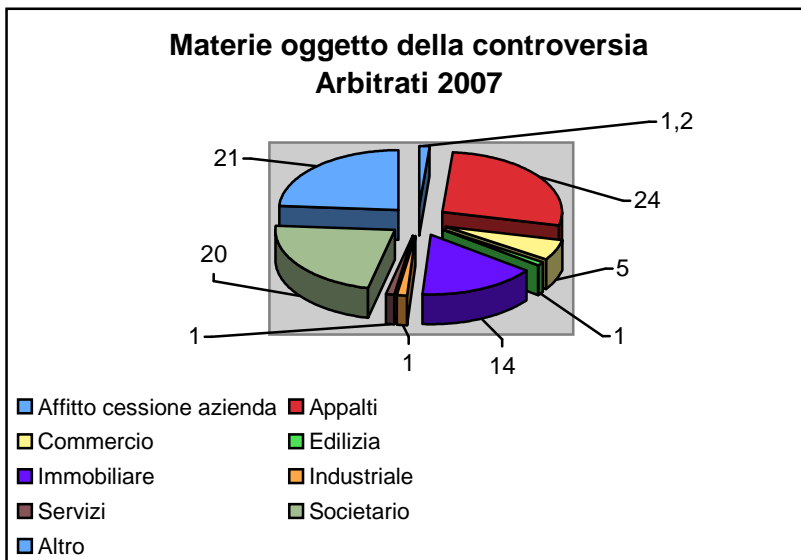
Sono le imprese che fanno ricorso normalmente all'arbitrato, con la conseguenza che la maggioranza dei procedimenti vedono contrapposte due imprese o un ente ed un'impresa, per un totale di 86% su tutte le domande pervenute, mentre solo le Camere Arbitrali presso le Camere di Commercio registrano una parte di arbitrati tra imprese e consumatori, in 76 casi su 557, pari al 14%.

Anche sotto questo aspetto vi è una netta distinzione tra le procedure di arbitrato e quelle di conciliazione nelle quali, com'è noto la maggior parte dei procedimenti vengono promossi proprio dai consumatori contro le imprese, con l'eccezione per la conciliazione amministrata fuori e dentro al sistema camerale nella quale si registra un aumento crescente di procedure tra imprese.



Sotto un altro punto di vista, il fatto che siano presenti presso le Camere di Commercio un numero crescente di arbitrati tra imprese e consumatori, prova lo sforzo compiuto nel corso degli anni dalle Camere stesse nel rendere fruibile a tutti tale servizio, superando la concezione tradizionale che vede l'arbitrato appannaggio di poche grandi imprese e per valori estremamente elevati.

Per quanto riguarda le **materie** oggetto di arbitrato, vengono confermate le materie tipiche: appalto (24%), societario (20%), seguiti da immobiliare (14%), commercio (5%), mentre residuali risultano l'affitto, la cessione d'azienda (1,2%), edilizia, servizi ed industriale (ciascuno 1%).



Tutti i procedimenti gestiti dalle Camere Arbitrale interpellate, sono disciplinati da un regolamento arbitrale predisposto internamente.

Per quanto riguarda la **nomina degli arbitri**, 56 istituzioni su 64 (pari al 87%) hanno dichiarato di possedere una lista di professionisti all'interno del quale le parti possono scegliere l'arbitro, mentre 8 istituzioni hanno dichiarato di non possedere alcun elenco, per cui la scelta dell'arbitro si pone come totalmente libera (13%). I dati che precedono confermano il ruolo attivo di controllo e garanzia svolto dalle Camere Arbitrali sulle procedure e che si esplica anche attraverso una serie di misure che un numero sempre crescente di istituzioni, in linea con quanto accade all'estero, adotta sia nella fase cruciale della nomina dell'arbitro, spesso sottoposto a conferma da parte

dell'istituzione e tenuto a dichiarare il proprio eventuale conflitto di interesse, sia attraverso la presenza di un funzionario in udienza, sia tramite il controllo formale del lodo, ed infine grazie all'adozione di tariffe chiare e contenute. Tali misure vengono adottate dalle Camere Arbitrali proprio nell'ottica di garantire la massima correttezza e trasparenza nella gestione del procedimento, pur nel rispetto totale delle professionalità e competenze degli arbitri. Tuttavia, è possibile ipotizzare che le ragioni che sottostanno al mancato affermarsi dell'arbitrato amministrato rispetto a quello *ad hoc*, riguardino il controllo compiuto dalle Camere Arbitrali sull'intera procedura e concentrato soprattutto nella fase di costituzione del Tribunale Arbitrale, insieme a tariffe più contenute rispetto a quelle previste dalle tariffe professionali per gli arbitrati liberi.

In merito alla scelta tra arbitro unico e collegio di arbitri, di solito composto da tre professionisti, continua a prevalere il collegio e solo in una serie di ipotesi ancora contenute viene scelto l'arbitro unico. Si segnala, in controtendenza rispetto al dato nazionale, il fatto che sui 99 arbitrati gestiti dalla Camera Arbitrale di Milano, nel 47% dei casi è stato scelto un arbitro unico.

La scelta netta operata a favore del collegio, piuttosto che dell'arbitro unico, sembra avvalorare l'ipotesi che le parti preferiscano il collegio perché tramite esso si esplica concretamente il loro potere e la loro libertà nell'individuare un organo giudicante con competenze specifiche e di propria fiducia, anche a scapito delle esigenze di velocità e di risparmio sui costi che tenderebbero a far prevalere la nomina di un arbitro unico.

Non si è in possesso di dati sufficienti per poter distinguere la **natura degli arbitrati**, ovvero la frequenza di arbitrati rituali o irrituali all'interno del

campione, anche se dalla ricerca emerge una certa prevalenza degli arbitrati rituali e di diritto, ed una percentuale di circa un terzo di tutti i procedimenti come irrituali. La persistenza di un gruppo abbastanza consistente di arbitrati irrituali appare in contrasto con una tendenza alla generale riduzione di tale istituto, confermata anche dall'art. 808 *ter* del c.p.c. come di recente modificato, secondo il quale le parti possono decidere che la controversia sia definita dagli arbitri mediante determinazione contrattuale solo per disposizione espressa per iscritto, altrimenti l'arbitrato verrà considerato rituale.

Occorre, tuttavia, ricordare che gli arbitrati irrituali ricorrono soprattutto presso le Camere Arbitrali merceologiche, per lo più inserite in una compagine associativa all'interno della quale l'arbitrato da loro offerto, che in genere rappresenta il primo 'step' nella risoluzione dei conflitti tra gli associati, diretto ad indagare la qualità della partita oggetto di contestazione.

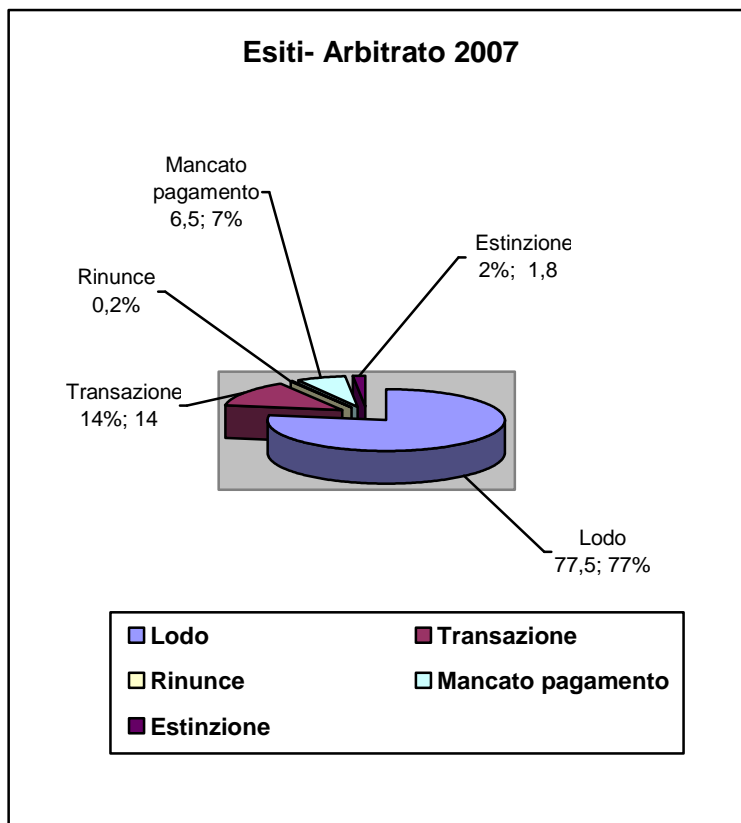
Come anticipato nel paragrafo precedente, a differenza della conciliazione che è quasi sempre offerta gratuitamente, tutti i servizi di arbitrato sono a pagamento, secondo tariffe che si trovano allegate ai rispettivi regolamenti.

Inoltre, il **valore medio** dei procedimenti gestiti dalle Camere Arbitrali, pur essendo assai più elevato di quello della conciliazione, risulta comunque modesto: raggiungendo una media di 132.300€, di cui 234.600€ per le Camere di Commercio e 30.000€ per le Camere al di fuori del circuito camerale. Tali cifre non comprendono i dati relativi alla Camera Arbitrale della Camera di Commercio di Milano e alla Camera Arbitrale per i contratti pubblici, ciascuna delle quali gestisce procedimenti di valore medio superiore ai tre milioni di euro.



La **durata media** del procedimento è di 138 giorni, rispettivamente 124 presso le Camere di Commercio e 151 presso le altre Camere. Tale dato è davvero lusinghiero, in quanto non solo migliora negli anni (basti pensare che per svolgere un arbitrato presso le Camere di Commercio erano necessari 201 giorni nel 2005, 136 nel 2006 e solo 124 nel 2007), ma dimostra ulteriormente l'importanza del ruolo di controllo da parte di un'istituzione anche per quanto riguarda i tempi di svolgimento della procedura.

Per quanto riguarda l'**esito** dei procedimenti il primo dato da rilevare riguarda il fatto che più di tre procedimenti su 4 si concludono con un lodo (pari al 77,5%). Contrariamente a quanto avviene nei giudizi ordinari, in cui intervengono molto di frequente, le transazioni qui costituiscono solo il 14%. Si possono ulteriormente annoverare i mancati pagamenti dei depositi (6,5%), le estinzioni (1,8%) e le rinunce alle domande (0,2%).



## 5. La riassegnazione dei nomi a dominio in Italia

Di seguito verranno presentati i dati relativi all'attività dei soggetti impegnati nella riassegnazione dei nomi a dominio, procedura extragiudiziale di risoluzione delle controversie relative all'assegnazione e all'uso di un nome a dominio registrato con il suffisso ".it". Si rammenta che ai centri di riassegnazione dei nomi a dominio è stato somministrato lo stesso questionario utilizzato per l'arbitrato, in quanto la procedura da essi seguita è di tipo decisorio e come tale più vicina all'arbitrato che alla

conciliazione, anche se a differenza di questo non ha natura giurisdizionale in quanto non preclude il ricorso in tribunale da parte di chi ha presentato la domanda.

Le controversie che possono sorgere relativamente all'assegnazione ed all'uso dei nomi a dominio in Internet, nell'ambito del suffisso ".it" possono essere risolte attraverso una procedura di riassegnazione del dominio contestato, secondo la disciplina dal "*Regolamento per la risoluzione delle dispute nel country code Top Level Domain ".it"*" attualmente in vigore (Versione 1.1 del 18 febbraio 2008).

La procedura di riassegnazione di un nome a dominio sotto il ccTLD ".it" è condotta da apposite organizzazioni definite Prestatori del Servizio di Risoluzione extragiudiziale delle Dispute (PSRD), accreditate dal Registro del ccTLD ".it" in conformità al documento definito "*Modalità di accreditamento dei Prestatori del Servizio di risoluzione extragiudiziale delle dispute nell'ambito del ccTLD ".it"*" (<http://www.nic.it/documenti/AccreditamentoPSRD1.0.pdf>). Nel 2008 i Prestatori del Servizio di Risoluzione extragiudiziale delle Dispute (PSRD) che sono stati accreditati dal Registro per la conduzione delle procedure di riassegnazione di un nome a dominio nel ccTLD ".it": sono gli stessi del 2007, ovvero il Centro Risoluzione Dispute Domini S.r.l. (C.R.D.D.) di Roma, MFSD S.r.l., Arbitrionline S.r.l. di Milano presso lo Studio Legale Abbatescianni e lo Studio Legale e Tributario Associato Tonucci & Partners di Roma, ai quali si è aggiunta la Camera Arbitrale di Milano, azienda speciale della locale Camera di Commercio. I dati relativi alle procedure di riassegnazione svolte nel 2007, sono pubblicati sul sito del Network Information Center italiano, all'indirizzo:

<http://www.nic.it/domini/contestazioni/decisioni2007.html>, ma due dei centri indicati hanno comunque aderito alla ricerca, in entrambe le edizioni e compilato il relativo questionario<sup>43</sup>.

L'attività di riassegnazione dei nomi a dominio di tutti i Centri, riconosciuti competenti dal registro italiano, risulta essere stabile negli anni, dal momento che nel 2005 si contavano 33 procedure, nel 2006 40 e nel 2007 ancora 32. Anche se al momento essa costituisce pur sempre una minima percentuale di tutto il movimento ADR, attestandosi tra lo 0,06 e lo 0,1% delle domande registrate in Italia nel periodo di interesse. Tuttavia, considerato che esso rappresenta l'intera attività svolta in tale materia, si ritiene opportuno darne conoscenza.

La procedura viene promossa da chi ritiene che il nome a dominio sul quale presenta opposizione, sia identico o tale da indurre confusione rispetto al marchio o ad altro segno distintivo aziendale, su cui vanta diritti, o al proprio nome o cognome; l'attuale assegnatario non abbia alcun diritto o titolo in relazione al nome a dominio oggetto di opposizione e che il nome a dominio sia stato registrato o usato in mala fede. Presentata la domanda presso uno dei Prestatori del servizio di risoluzione delle controversie, abilitato dal registro dei nomi a dominio del ccTLD “.it”, questi ne verifica la regolarità formale e informa del reclamo il registrante del nome a dominio, il quale ha 25 giorni per replicare. Il Prestatore del Servizio di Risoluzione è tenuto a pubblicare un elenco dei propri esperti accreditati con le loro qualifiche,

---

<sup>43</sup> Si tratta di 1) Milano - Arbitrionline S.r.l. dello Studio Legale Abbatescianni e 2) Roma - Studio legale e tributario associato Tonucci & Partners, tuttavia per uniformità nella presentazione dei dati si farà riferimento a quanto pubblicato sul [nic.it](http://www.nic.it)

all'interno del quale nomina un esperto unico, a meno che il ricorrente non richieda espressamente la nomina di un collegio.

La peculiarità dei procedimenti di riassegnazione dei nomi a dominio sta soprattutto nel fatto che essi si svolgono di solito per iscritto, anche se il Collegio può decidere se interrogare le parti o assumere prove testimoniali. Sono quindi procedure che non hanno una sede fisica e non richiedono la necessità della presenza delle parti, mentre sotto altri aspetti le procedure ricalcano quanto già emerso per le altre forme di giustizia alternativa esaminate: natura domestica delle procedure (dal momento che si tratta di decidere in merito al suffisso “.it”) e lo svolgimento in italiano. La classificazione come italiane di tutte le controversie deriva dal fatto che si tratta di enti conduttori abilitati alla risoluzione delle controversie relative ai domini “.it” e che la procedura si svolge in Italia. Tuttavia, può attivare la procedura qualunque soggetto straniero che abbia la residenza o il domicilio in uno qualsiasi dei 27 Stati Membri dell'Unione Europea, mentre la parte resistente, che abbia abusivamente registrato un nome a dominio “.it”, può essere di qualsiasi nazionalità.

Il collegio assume la propria decisione sul reclamo sulla base delle affermazioni rese dalle parti e dei documenti prodotti.

Le spese sono a carico del ricorrente ed, in caso del loro mancato deposito, entro 6 mesi dal deposito della domanda, il procedimento si considera abbandonato e la pratica archiviata.

Come anticipato, nella quasi totalità dei casi è presente un risolutore unico nominato dall'istituzione, come nel caso della Conciliazione Amministrata, presso i Corecom o presso le Camere di Commercio, anche se a differenza

del conciliatore esso è dotato di poteri decisori, ma il suo intervento non ha natura giurisdizionale in quanto non preclude il ricorso in Tribunale.

Secondo quanto pubblicato, complessivamente i Centri di riassegnazione dei nomi a dominio nel periodo di interesse, ovvero dal 2005 al 2007, hanno ricevuto 105 domande e gestito lo stesso numero di procedimenti, in quanto tutte le domande si sono trasformate in procedimenti gestiti nel corso dell'anno in cui sono state presentate, secondo quanto pubblicato dal sito nic.it.

	2005	2006	2007
<b>Domande pervenute</b> - di cui a:	33	40	32
<b>Arbitrionline</b>	7	12	6
<b>Studio Tonucci</b>	3	8	3
<b>MSFD</b>	5	4	8
<b>CRDD</b>	13	14	14
<b>Limone, Sarzana &amp; Di Minco</b>		2	1
<b>Studio Turini</b>	4		
<b>Studio Bindi</b>	1		

Secondo quanto risulta dalla compilazione dei questionari, nel 2007 la totalità dei casi ha riguardato controversie tra due imprese e la procedura è stata attivata da una società di capitali.

Per quanto riguarda la nomina del risolutore, come da regolamento, tutti i Centri hanno una lista obbligatoria nell'ambito della quale vengono selezionati i risolutori. In tutti i procedimenti gestiti nel 2007, il Prestatore di servizio di risoluzione delle dispute, non ha mai nominato un collegio. In linea con i risultati dei questionari sulle Camere Arbitrali in merito al controllo del procedimento da parte dell'istituzione, anche nel caso dei Centri di riassegnazione dei nomi a dominio, due su tre richiedono la dichiarazione dei conflitti d'interesse ed uno conferma la nomina del risolutore effettuata dalla parte.

I procedimenti di riassegnazione dei nomi a dominio si distinguono dagli altri procedimenti ADR per la **durata media** delle procedure, che risulta essere la più bassa di tutte: 47 giorni, assai più rapida delle Conciliazioni presso le Camere di Commercio che registrano una media di 62 giorni. Anche se occorre ricordare che il registro corregge la data d'inizio dei procedimenti, ovvero quella di ricezione del ricorso da parte del Risolutore, con la ricezione del ricorso da parte del resistente (che il Regolamento considera data di inizio della procedura) e quindi il conteggio avviene da tale seconda data. Mentre, come data di fine procedura è indicata quella in cui è resa la decisione del collegio. Il **valore medio** delle controversie è stato indicato da una sola istituzione e precisamente pari a 1.500€, esso si attesta su un valore di molto inferiore a quello medio indicato dagli arbitrati (che superano sempre il milione di euro di valore), ma in genere superiore rispetto

a quello indicato per le conciliazioni paritetiche (896€) o gestite presso i Corecom (340€).

Da regolamento, l'**esito** del ricorso può essere: accolto (ossia il nome a dominio viene trasferito al ricorrente), respinto (se il nome a dominio rimane all'originario assegnatario), estinto (quando nel corso del procedimento è stato iniziato un procedimento giudiziario), ricorso rinunciato (se il ricorrente ha rinunciato al ricorso), dominio rinunciato dal resistente (ossia la procedura è stata dichiarata estinta per rinuncia del resistente al nome a dominio contestato), estinto per transazione (quando è venuta meno la materia del contendere per transazione fra le parti), inammissibile (nei casi in cui il ricorso è stato presentato nonostante fosse in corso un procedimento giudiziario o arbitrale, oppure il nome a dominio non era stato previamente sottoposto ad opposizione presso il Registro).

Dall'analisi delle decisioni, risulta che nella maggior parte dei casi l'esito del ricorso è concentrato tra accolto, respinto o estinto. Questi dati che confermano quelli già emersi dalle Camere Arbitrali, sembrano avvalorare l'ipotesi che la presenza di un'istituzione che controlla i tempi riduce il numero di procedimenti ancora in corso e anche il numero di transazioni di procedimenti. Tali informazioni andranno ulteriormente approfondite e verificate con successive ricerche.



<b>Esito</b>	<b>Accolto</b>	<b>%</b>	<b>Respinto</b>	<b>%</b>	<b>Estinto</b>	<b>%</b>
<b>2007</b>	<b>22</b>	<b>66%</b>	<b>4</b>	<b>12%</b>	<b>7</b>	<b>22%</b>
<b>2006<sup>44</sup></b>	<b>23</b>	<b>59%</b>	<b>6</b>	<b>15%</b>	<b>10</b>	<b>26%</b>
<b>2005</b>	<b>22</b>	<b>67%</b>	<b>6</b>	<b>18%</b>	<b>5</b>	<b>15%</b>

## **6. La Conciliazione in Italia**

### **6.1 Introduzione**

Come già anticipato più volte, dal punto di vista numerico la conciliazione costituisce la parte maggiormente consistente di tutta la ricerca: la preferenza per la conciliazione è schiacciante e conferma la medesima tendenza riscontrata in passato, raggiungendo quasi il 99% di tutte le domande e dei procedimenti ADR svolti in Italia, mentre arbitrato e ODR si fermano a percentuali minime<sup>45</sup>.

E' stato ugualmente anticipato, che nel 2007 il maggior numero di domande di conciliazione è stato gestito dai Corecom (33.167) e, ad una certa distanza, dalle Camere di Commercio (14.183). Nel 2007 risulta, quindi, assai contenuto il ruolo delle Camere di conciliazione paritetica, anche se in

<sup>44</sup> Per una procedura non è stato indicato l'esito.

<sup>45</sup> Su 50.644 domande di ADR rilevate nel 2007 ben 50.055 sono state di conciliazione (pari al 98,8%), 557 di arbitrato (pari all'1%) e 32 di riassegnazione dei nomi a dominio (pari allo 0,06%).

passato esse avevano dimostrato una notevole vivacità, arrivando a gestire numerosi procedimenti legati ad alcune vicende di cronaca. Con ciò si fa riferimento alle controversie nate a seguito dei crack finanziari che hanno portato, secondo quanto rilevato dalla precedente edizione della presente ricerca, nel 2005 a poco meno di 19.000 procedimenti di conciliazione paritetica. Inoltre, il dato delle conciliazioni paritetiche è sottostimato sia perché hanno aderito alla ricerca solo alcune delle imprese che offrono tale servizio sia perché nell'anno in corso sono stati creati alcuni nuovi centri che offrono tali servizi. E', quindi, presumibile che la conciliazione paritetica in futuro, torni ad aumentare, anche di molto, i suoi numeri. Passando ad esaminare i dati è possibile osservare che le domande di conciliazione sono più che triplicate nel corso degli ultimi tre anni.

<b>Domande di Conciliazione</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<i>di cui:</i>			
<i>- amministrata al di fuori delle CDC</i>	53	73	706
<i>- amministrata presso le CDC</i>	6.304	9.326	14.183
<i>- paritetica</i>	572	704	1.999
<i>- presso i Corecom</i>	8.434	16.248	33.167
<b>TOTALE</b>	<b>15.363</b>	<b>26.351</b>	<b>50.055</b>

Considerate le profonde differenze delle rispettive tipologie di conciliazione, si ritiene opportuno dedicare a ciascuna di esse un paragrafo specifico. S'inizierà con l'analisi della Conciliazione Amministrata, ovvero di quella offerta dalle Camere di Commercio o da altri organismi, per lo più privati, che predispongono un regolamento che le parti decidono volontariamente di adottare per la risoluzione della controversia tra loro insorta, e seguirà l'analisi della conciliazione presso i Corecom e di quella paritetica. La divisione proposta sembra la più opportuna in quanto vi sono delle profonde differenze tra le tre tipologie di conciliazione appena indicate. Com'è stato più volte anticipato, ai fini della presente ricerca, la principale differenza tra la conciliazione amministrata dalle Camere di Commercio e dai Corecom risulta dal fatto che questi ultimi sono competenti per legge a svolgere il tentativo obbligatorio di conciliazione in materia di telecomunicazioni, secondo il regolamento adottato con delibera dall'Autorità per la Garanzia delle Comunicazioni, mentre le Camere di Commercio, pur essendo state oggetto di numerosi interventi legislativi che ne hanno indicato le materie e le modalità di svolgimento del tentativo di conciliazione, vengono scelte dalle parti per la risoluzione delle controversie sulla base della loro libera volontà. In altri termini, salvo ipotesi davvero residuali in termini numerici, ovvero il caso della subfornitura che riguarda solo lo 0,84% di tutte le domande di conciliazione, il tentativo di conciliazione presso le Camere di Commercio non è obbligatorio, ma oggetto di espressa decisione in tal senso e come tale non può essere assimilato a forme di conciliazione obbligatoria, quale quella del Corecom, o inserita all'interno di un preesistente rapporto contrattuale, come la paritetica. D'altra parte, tra le prime due forme di conciliazione e quella paritetica vi sono altre importanti differenze, in quanto

nella conciliazione paritetica manca la figura dell'ente terzo e neutrale, quale la Camera di Commercio o il Corecom stesso, che predispone un servizio individuando un conciliatore, indipendente, neutrale e imparziale rispetto alle parti. Nella conciliazione paritetica, invece, il servizio è offerto proprio da una delle parti e prevede la negoziazione tra due rappresentanti di entrambe le parti, confermando la delega ad essi rispetto alla controversia. Nella conciliazione, infatti, come nella mediazione, la presenza diretta delle parti è essenziale per l'emersione di interessi e bisogni, mentre nei protocolli di conciliazione paritetica il consumatore, nominando il proprio rappresentante all'interno delle associazioni di consumatori, si spoglia della controversia che viene gestita interamente dal rappresentante stesso. In alcuni protocolli, la delega è totale in quanto, nominando il rappresentante, la parte gli conferisce pieno mandato a transigere la controversia e non deve nemmeno più decidere se accettare la proposta, come accade negli altri protocolli. Le profonde differenze tra le tre forme di conciliazione presentate, fanno sì che appaia opportuno ai fini della comprensione della reale diffusione della giustizia alternativa tenere distinte le ipotesi in cui le parti decidano, al di fuori degli obblighi di legge, di devolvere la soluzione della propria controversia attraverso la conciliazione rispetto ai casi in cui vi è un espresso obbligo in tal senso, o ancora dai casi in cui tale possibilità rientra all'interno di un rapporto contrattuale già esistente tra le parti.

## **6.2 La Conciliazione Amministrata**

Per quanto riguarda l'adesione alla ricerca, l'Osservatorio Camerale ha fornito tutti i dati in merito ai servizi di conciliazione del sistema camerale, mentre si ricorda che tra le Camere di Conciliazione amministrata al di fuori

delle CCIAA hanno aderito 9 Centri<sup>46</sup> (37,5%) su 24 (dai 28 risultati attivi sono stati, infatti, tolti i 4 che hanno dichiarato di non aver gestito procedure nel 2007).

Le Camere di Conciliazione Amministrata, al di fuori delle Camere di Commercio, nel 2005 hanno ricevuto 53 domande, mentre nel 2006 le domande sono salite a 73 e nel 2007 a 706. L'incremento è stato quindi assai elevato pari a poco più del 867% nell'ultimo anno, anche se i numeri assoluti risultano assai contenuti. L'aumento esponenziale dell'ultimo anno è dovuto all'entrata a regime dei procedimenti di conciliazione societaria ed in particolare del Conciliatore Bancario. Mentre le Camere di Commercio, hanno ricevuto anch'esse un numero crescente di domande ma molto più elevato: 6.304 nel 2005, 9.326 nel 2006 e 14.183 nel 2007 (rispettivamente con una crescita pari al 48% nel 2006 e del 52% nel 2007).

<b>Domande di Conciliazione</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<i>di cui:</i>			
- amministrata al di fuori delle CDC	53	73	706
- amministrata presso le CDC	6.304	9.326	14.183
<b>TOTALE</b>	<b>6.357</b>	<b>9.399</b>	<b>14.889</b>

<sup>46</sup> 1) Genova – Associazione Nazionale Geometri Conciliatori della Provincia di Genova; 2) Milano – ASAC; 3) Perugia – Resolutia; 4) Roma - Camera di Conciliazione per lo sport del Coni; 5) Roma – Conciliatore bancario; 6) Roma – Concilia; 7) Salerno – ANPAR; 8) Torino – Reale Mutua e la nona ha chiesto di non essere menzionata nell'elenco.

Se nel panorama delle procedure ADR, rilevate nel corso della presente ricerca, la conciliazione amministrata costituisce, sia pure con una certa distanza, la seconda forma di conciliazione per numero di domande ricevute, ciò è dovuto essenzialmente all'esperienza delle Camere di Commercio rispetto a quella degli organismi privati. Su un totale di 14.889 domande di conciliazione amministrata, quelle ricevute dalle Camere di Commercio sono ben 14.183 (95%), contro le 706 degli altri centri esterni al sistema camerale (5%).

Possono contribuire a spiegare un tale squilibrio numerico alcune considerazioni.

In primo luogo, risulta assai evidente, che in un Paese come il nostro in cui manca ancora una vera cultura della giustizia alternativa, le ipotesi in cui le parti decidono liberamente di rivolgersi ad un organismo privato per la risoluzione della propria controversia sono davvero residuali. Questo dato risulta confermato in tutte le forme di ADR fin qui esaminate: arbitrato, nel quale, secondo quanto è emerso dalla ricerca, il ricorso agli enti privati è stato nel 2007 pari a 18 (tolti i casi di arbitrati gestiti da soggetti emanazione di enti pubblici come il Coni e l'Autorità per la vigilanza e il controllo dei contratti pubblici), le procedure di riassegnazione dei nomi a dominio, 32 in tutto l'anno, e la conciliazione amministrata al di fuori delle Camere di Commercio che raggiunge le 608 domande (togliendo sempre i casi di conciliazione gestiti presso enti pubblici come il Coni o l'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e Odontoiatri).

Inoltre, occorre ricordare che nel corso del 2007 la conciliazione presso le Camere di Commercio è stata offerta gratuitamente per i consumatori, grazie ad un finanziamento del Ministero delle Attività Produttive ora Ministero

dello Sviluppo Economico, (decreto 2 marzo 2006) e gestito da Unioncamere, ed alcune CCIAA hanno esteso la gratuità anche alle controversie tra imprese e consumatori, mentre i centri di conciliazione amministrata esterni dal circuito camerale offrono i propri servizi a pagamento, sia pure a prezzi molto contenuti. E' facile, quindi, ipotizzare che la gratuità delle conciliazioni camerali possa aver costituito un grosso incentivo per lo sviluppo dei casi.

Infine, la conciliazione presso le Camere di Commercio è stata promossa ed incentivata attraverso numerosi interventi legislativi, che ne hanno disciplinato gli ambiti, le procedure e gli effetti, mentre nel caso delle conciliazioni al di fuori del sistema camerale, la normativa di riferimento è solo quella delle controversie societarie e non a caso la gran parte dei Centri di conciliazione amministrata che hanno aderito alla ricerca rientra anche nell'elenco degli organismi di conciliazione abilitati a gestire le controversie societarie.

Ancora una volta, appare confermata l'ipotesi secondo la quale se si desidera incrementare il numero di procedure ADR, la strada da percorrere sembra essere quella di devolvere la gestione delle controversie ad enti pubblici o privati, sulla base di una normativa chiara, prevedendo la gratuità del servizio.

Approfondendo, ulteriormente, le differenze tra le due tipologie di Centri che gestiscono le conciliazioni amministrata risulta che la conciliazione gestita al di fuori delle Camere di Commercio riguarda soprattutto le imprese tra loro o con i professionisti (74%), mentre la conciliazione presso le CCIAA si svolge principalmente tra consumatori e imprese (77%). Quindi, solo nella conciliazione amministrata al di fuori delle Camere di Commercio,

il tentativo viene promosso in 3 casi su quattro da imprese, anche se occorre ricordare che le ipotesi in cui ciò accade sono, in numeri assoluti, assai contenuti.

Infine, il **valore medio** delle procedure è molto diverso: in quanto il valore medio delle procedure gestite al di fuori delle Camere di Commercio è più del doppio di quelle gestite all'interno del circuito camerale (rispettivamente 46.182€ contro i 22.800€ del circuito camerale), mentre la **durata media** sostanzialmente coincide (62 giorni contro i 63 delle CCIAA).

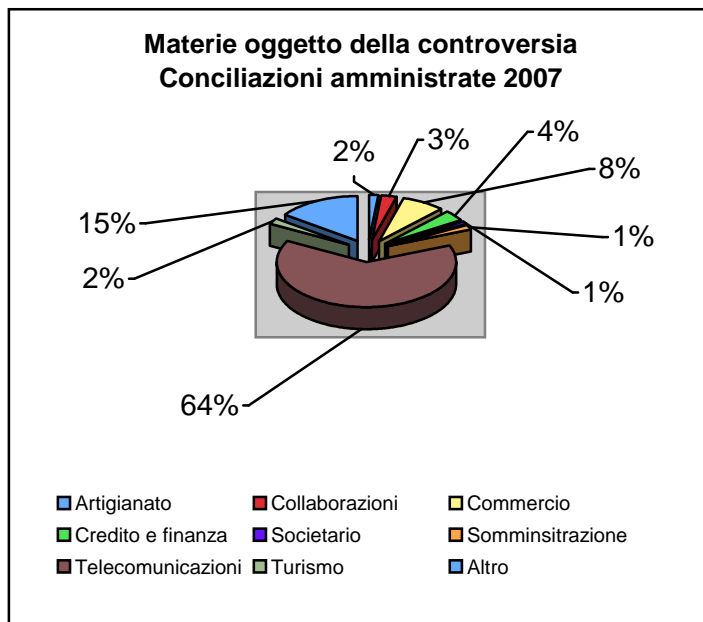
Per quanto riguarda la nazionalità delle parti, la conciliazione amministrata, nelle due forme qui presentate, non costituisce, invece, un'eccezione rispetto alle altre forme di conciliazione, in quanto si svolge nella quasi totalità dei casi tra parti italiane.

La conciliazione amministrata presso le Camere di Commercio e quella gestita al di fuori delle stesse differiscono anche per la tipologia di controversie gestite: la percentuale di controversie tra imprese è presso i Centri di conciliazione amministrata al di fuori delle Camere di Commercio pari al 74%, mentre presso le Camere di Commercio stesse la percentuale è del 23%, come si evince dalla tabella che segue.



<b>Tipologie di conciliazione</b>	<b>Controversie tra imprese</b>	<b>Controversie tra imprese e consumatori</b>	<b>Valore medio in €</b>	<b>Durata media in giorni</b>
<i>Amministrata al di fuori delle CDC</i>	74%	26%	46.182	62
<i>Amministrata presso le CDC</i>	23%	77%	22.800	63

Per quanto riguarda le **materie** oggetto delle procedure di conciliazione amministrata, il primato spetta alle telecomunicazioni che riguardano quasi due conciliazioni su tre (64,3%), seguite a grande distanza da commercio (7,8%), credito e finanza (3,8%), collaborazioni e consulenza (3%), turismo (2,2%), artigianato (1,6%), somministrazione (1,5%), societario (1,2%) e altro (15%).



Le materie oggetto della controversia per le quali le parti scelgono la conciliazione, si distinguono nettamente da quanto rilevato nei procedimenti arbitrali che riguardavano soprattutto l'appalto, il societario, l'immobiliare. Ciò dipende nettamente dalle materie per le quali le parti promuovono le conciliazioni presso le Camere di conciliazione delle Camere di Commercio, mentre risultano assai più vicine alle materie arbitrali, dove predominano l'agenzia, gli appalti ed il societario, le procedure gestite al di fuori del circuito camerale.

Trattandosi di Conciliazione Amministrata, i procedimenti, come già indicato, vengono promossi quasi esclusivamente per iniziativa spontanea delle parti o sulla base di clausole contrattuali, mentre residuali sono le ipotesi per cui è prevista l'obbligatorietà del tentativo, in quanto i casi di subfornitura rappresentano solo lo 0,84% di tutte le conciliazioni, mentre le controversie relative alle telecomunicazioni prevedono sì il tentativo obbligatorio di conciliazione, ma presso i Corecom.

Nella quasi totalità dei casi di Conciliazione Amministrata, ricorre il conciliatore unico, mentre in pochissime ipotesi viene **nominato** un collegio di tre conciliatori. Il conciliatore è generalmente scelto all'interno di una lista obbligatoria, vincolante per le parti e normalmente è l'istituzione a nominare il conciliatore in luogo delle parti. La Camera di Conciliazione, infatti, dal momento che sceglie chi inserire nell'elenco, garantisce anche la professionalità e la formazione dei conciliatori inseriti. Ciò richiede un notevole impegno in termini di tempo ed energie, come testimoniato dal grande sforzo compiuto in questo senso dalle Camere di Commercio per formare una classe di conciliatori professionale capace, per garantire l'aggiornamento degli stessi e per sottoporre a periodiche verifiche i soggetti già inseriti negli elenchi.

Per quanto riguarda l'**esito**, occorre nuovamente distinguere tra Conciliazione Amministrata presso le Camere di Commercio e fuori di esse, nelle prime l'accordo in conciliazione viene raggiunto nel 18,20% dei casi durante l'udienza di conciliazione e nel 6,5% senza che questa venga svolta, quindi in una procedura su quattro le parti concludono positivamente la loro controversia. Sempre davanti alle Camere di Commercio durante l'incontro di conciliazione non si raggiunge l'accordo solo nel 20,40% dei casi. Ma il

dato che risulta più penalizzante è la percentuale delle mancate adesioni alle procedure: che raggiunge i 55% di tutte le domande. In altri termini, in un caso su due la parte invitata, decide di non aderire al tentativo di conciliazione. Come è stato in precedenza illustrato, tale possibilità rientra nella sostanziale libertà delle parti, le quali possono decidere se andare in conciliazione, decidere di interromperla quando lo desiderano, scegliere se e a quali condizioni sottoscrivere l'accordo. D'altra parte, la difficoltà a convincere l'altra parte a venire in conciliazione è esperienza diffusa presso tutte le tipologie di mediazione: familiare, comunitaria, scolastica e così via. Infine, l'alta percentuale di mancate adesioni è dovuta molto spesso alle imprese telefoniche, le quali tendenzialmente aderiscono al tentativo di conciliazione esperito presso i Corecom mentre, per ragioni ancora da chiarire, rifiutano di fare altrettanto se convocati davanti alle Camere di Commercio e considerato che le controversie telefoniche rappresentano quasi i due terzi di tutte le controversie, tale dato incide notevolmente sugli esiti.

Nel caso delle conciliazioni amministrative dalle Camere di Commercio, la limitata adesione al tentativo influisce negativamente sul numero di procedimenti di conciliazione realmente gestiti: nel 2005 su 6.304 domande si sono trasformate in procedimenti in 2.391 casi (pari al 37,9%), mentre dai dati relativi al 2006 si apprende che solo il 34,4% delle seconde parti ha accettato di partecipare alla conciliazione, dando luogo a 3.215 conciliazioni sulle 9.326 domande pervenute alle Camere di Commercio stesse.

La percentuale di rifiuto di aderire al tentativo di conciliazione presso una Camera di Commercio, pronunciato dalla parte 'convenuta' appare, dunque, essere il più alto, rispetto alle altre forme di conciliazione, anche se è facile

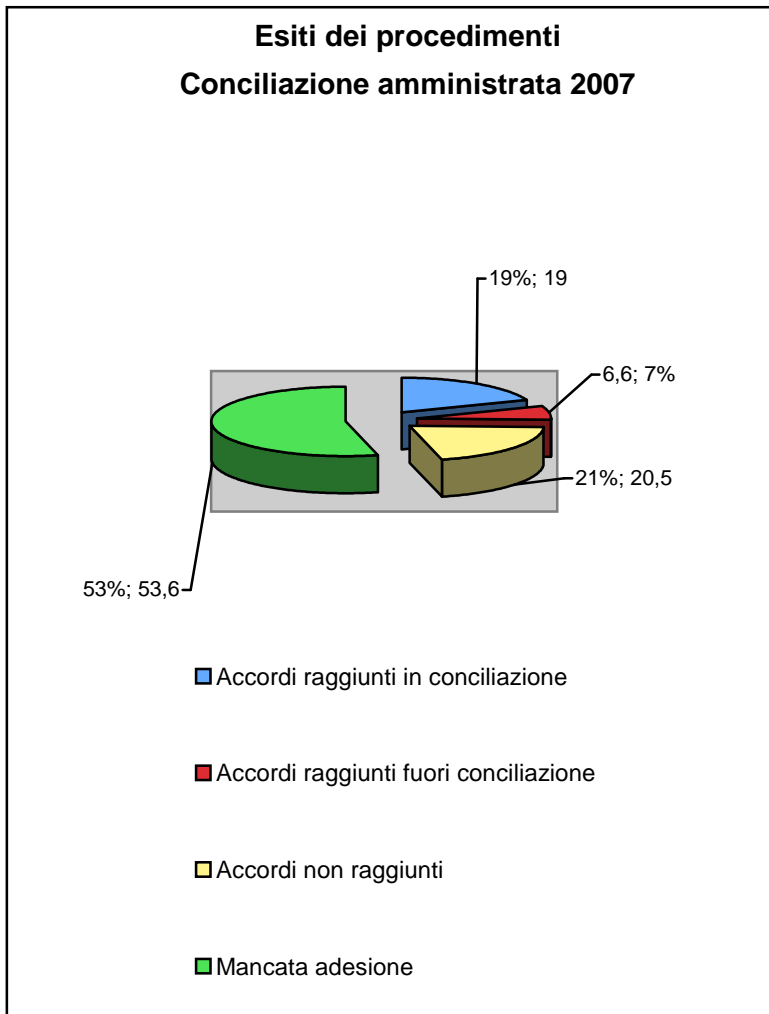
intuirne le ragioni. Presso i Corecom, perché il tentativo di conciliazione è obbligatorio anche se, anche in tale ipotesi, la percentuale di mancata adesione raggiunge comunque il 10,27%, mentre nella conciliazione paritetica il rifiuto a partecipare non arriva nemmeno all'1%, ma questo può essere facilmente spiegato con il fatto che l'impresa, che è normalmente convenuta in tale forma di conciliazione, promossa com'è noto dai consumatori, aderisce alla procedura di conciliazione che viene offerta presso i propri uffici e secondo il regolamento che l'azienda stessa ha creato. Infine, è importante segnalare che nel 2007 la percentuale delle mancate adesioni ai tentativi di conciliazione svolti presso le Camere di Commercio si è in parte ridotta, basti pensare che è passata dal 65,6% del 2006, al 55% del 2007, segno dell'impegno profuso in questo senso dalle Camere di Commercio stesse.

Merita, invece un maggiore approfondimento la differenza che si registra con l'altra forma di Conciliazione Amministrata, ovvero quella gestita al di fuori delle Camere di Commercio, dove il rifiuto a partecipare alla conciliazione si ferma al 19,17%.

Per quanto riguarda, gli esiti delle procedure gestite al di fuori del circuito camerale, l'accordo in conciliazione viene raggiunto nel 40,7% dei casi, mentre le conciliazioni fuori udienza costituiscono il 9,7% di tutte le conciliazioni, le mancate adesioni il 19,17%, mentre gli accordi non raggiunti in conciliazione raggiungono il 23,50%.

Ciò che emerge dalla Conciliazione Amministrata non si distingue da quanto risulta anche nelle altre forme di mediazione: la conciliazione rappresenta un ottimo metodo di gestione delle controversie, con una percentuale di

successo molto elevata, quando si riesce a portare l'altra parte al tavolo delle trattative, ma questo, purtroppo, non si realizza in tutti i casi.



Concludendo, se pure sono riscontrabili alcune similitudini tra Camere Arbitrali, di Conciliazione e di riassegnazione dei nomi a dominio, tuttavia permangono molte differenze. Le similitudini maggiori riguardano il fatto che si tratta di organismi che predispongono un regolamento per la risoluzione delle controversie, al quale le parti, sulla base della loro autonomia privata, possono decidere spontaneamente se rivolgersi in caso di controversia. Inoltre, anche la Conciliazione Amministrata, al di fuori del sistema delle CCIAA, riguarda controversie tra imprese e per materie tipiche del settore commerciale, in cui la procedura viene promossa da imprese, quindi sotto entrambi gli aspetti assai assimilabili a quelle per le quali si ricorre all'arbitrato. Tuttavia la Conciliazione Amministrata, sia all'interno che all'esterno delle Camere di Commercio, tradizionalmente sembra essere preferita in controversie di valore molto ridotto rispetto a quelle in cui viene scelto l'arbitrato stesso. Anche se la differenza tra i valori medi di arbitrati e conciliazioni amministrative nel 2007 pur essendo riscontrabile non è così marcata, basti pensare che il valore medio di una procedura di arbitrato delle Camere di Commercio è stato di 234.600€, ma quello di una procedura arbitrale non gestita dal sistema camerale di 30.000€ (tolta la Camera Arbitrale per i contratti pubblici che gestisce in media arbitrati del valore economico di oltre tre milioni di euro), mentre il valore medio di una conciliazione al di fuori di una Camera di Commercio, è di 46.182€ e presso le CCIAA 22.800€.

D'altra parte, l'anno in esame conferma l'altra osservazione che può essere compiuta sui valori delle controversie risolte in conciliazione: ovvero che le conciliazioni amministrative hanno un valore medio molto più elevato

(34.491€) di quelle delle conciliazioni paritetiche(896€ nel 2007) o presso i Corecom (dove addirittura il valore medio scende a 340€).

### **6.3 La conciliazione presso i Corecom**

Come già indicato i Corecom sono uffici di governo, garanzia e controllo sul sistema delle comunicazioni in ambito regionale ed organi funzionali dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM). Presso tali uffici è possibile svolgere il tentativo obbligatorio di conciliazione nel settore delle telecomunicazioni, previsto all'art. 11 della l. 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni e che disciplina i sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo. La procedura di conciliazione presso tali organismi è disciplinata dalla delibera AGCOM n. 137/07/CONS che modifica e integra le due precedenti delibere 182/02/CONS e 307/03/CONS. Il tentativo di conciliazione è, come già indicato obbligatorio e se non viene raggiunto l'accordo, la definizione delle controversie spetta all'AGCOM, su richiesta di entrambe le parti o almeno dell'utente, a meno che non venga proposto ricorso giudiziale.

Tra tutti i Centri che hanno aderito alla ricerca e dei quali è stato comunque possibile reperire i dati, i Corecom hanno ricevuto il maggior numero di domande ADR nel 2007: si ricorda, infatti, che in tale anno i Corecom hanno ricevuto 33.167 domande, mentre i Centri di conciliazione amministrata emanazione delle Camere di Commercio 14.183, quelli esterni al circuito delle CCIAA 706 domande ed i Centri di conciliazione paritetica 1.999.

Non solo i Corecom gestiscono più del doppio delle conciliazioni amministrative dalle Camere di Commercio, che sono seconde in graduatoria



per numero di domande ricevute, ma presso molti di essi si rileva anche quest'anno una tendenza a raddoppiare il volume di attività. Di fatto i Corecom, da soli hanno ricevuto il 66% di tutte le domande di conciliazione registrate in Italia, anche se occorre precisare che di tutti i centri di conciliazione essi rappresentano gli unici per i quali la competenza non solo è stabilita per legge, ma è anche obbligatoria (ciò vale nel caso delle Camere di Commercio, come più volte indicato, solo per la subfornitura).

Considerata l'uniformità dei Corecom diffusi sul territorio nazionale e delle modalità di erogazione della conciliazione, che trovano il loro fondamento nel regolamento approvato con la delibera dell'Autorità sopra citato, si ritiene opportuno presentare l'attività di tali organismi nel suo complesso, rinviando ad alcune tabelle l'illustrazione dei dettagli delle singole realtà regionali.

E' opportuno tuttavia premettere che i dati presentano alcune lacune perché, pur avendo aderito alla ricerca in una buona percentuale (7 Corecom<sup>47</sup> sui 16 risultati operativi nel periodo oggetto di indagine, pari al 43,5% del campione), la compilazione dei questionari è stata parziale, inoltre, dei rimanenti Centri si è comunque data traccia attraverso le informazioni reperite dai siti internet o dalla stampa.

Complessivamente, i Corecom hanno ricevuto 33.167 **domande**, quadruplicando i dati del 2005, anno in cui le domande erano state 8.434, e raddoppiando quelle del 2006, anno in cui si contavano in tutto 16.248 domande.

---

<sup>47</sup> Hanno aderito alla ricerca i seguenti Corecom: 1) Basilicata; 2) Calabria; 3) Emilia Romagna; 4) Friuli Venezia Giulia; 5) Lombardia; 6) Toscana; 7) Veneto.

Nel dettaglio le tabelle che seguono indicano il numero di domande pervenute alle singole realtà regionali.

<b>Domande Pervenute</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Abruzzo<sup>48</sup></b>	--	--	<b>1.369</b>
<b>Basilicata</b>	<b>309</b>	<b>471</b>	<b>707</b>
<b>Calabria</b>	<b>2.259</b>	<b>1.971</b>	<b>3.440</b>
<b>Emilia Romagna</b>	<b>531</b>	<b>1.079</b>	<b>2.107</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>450</b>	<b>821</b>	<b>1.215</b>
<b>Lazio</b>	<b>2.300</b>	<b>4.350</b>	<b>5.549</b>
<b>Liguria</b>	<b>297</b>	<b>692</b>	<b>1.371</b>
<b>Lombardia<sup>49</sup></b>	--	<b>2.573</b>	<b>4.071</b>
<b>Marche</b>	<b>195</b>	<b>330</b>	<b>1.200</b>
<b>Piemonte</b>	<b>1.002</b>	<b>1.907</b>	<b>3.294</b>
<b>Puglia<sup>50</sup></b>	--	--	<b>3.300</b>
<b>Umbria</b>			<b>641</b>
<b>Toscana</b>	<b>772</b>	<b>1.402</b>	<b>2.673</b>
<b>Veneto</b>	<b>319</b>	<b>652</b>	<b>2.090</b>
<b>Valle D'Aosta</b>			<b>140</b>
<b>TOTALE</b>	<b>8.434</b>	<b>16.248</b>	<b>33.167</b>

In generale si può affermare che oltre il 90% dei casi è promosso dall'utenza telefonica nei confronti dell'impresa di telefonia, ma occorre rilevare che

---

<sup>48</sup> Il Corecom Abruzzo ha ricevuto le deleghe per operare il 6 settembre 2006.

<sup>49</sup> Il Corecom Lombardia ha ricevuto le deleghe per operare dal maggio 2006.

<sup>50</sup> Il Corecom Puglia ha ricevuto le deleghe per operare il 20 giugno 2007.

comincia ad individuarsi anche una certa percentuale, sia pure contenuta, di istanze presentate dalla stessa società telefonica nei confronti dell'utenza per morosità.

La materia della controversia, tutta relativa al settore delle telecomunicazioni, riguarda per lo più gli addebiti in bolletta di chiamate per numeri speciali, satellitari, internazionali, il mancato inserimento nell'elenco telefonico, i disservizi tecnici, il cambio di gestore non richiesto, l'attivazione/disattivazione non richiesta di servizi o la mancata/ritardata attivazione dei servizi richiesti, la morosità dell'utente o, infine, i problemi legati ad Internet e all'ADSL.

Per la parte compilata, la nazionalità della controversia è sempre italiana, così come la nazionalità delle parti e la lingua nella quale si sono svolte tutte le procedure.

Le procedure sono disciplinate dal citato regolamento approvato con delibera 173/07/CONS, testo coordinato con le modifiche apportate dalla delibera n. 95/08/CONS e dalla delibera 502/08/CONS.

In particolare, si ricorda che nel modello di conciliazione seguito dai Corecom il conciliatore è terzo rispetto alle parti, entrambe le parti sono presenti alla conciliazione o personalmente o avvalendosi di persona delegata e possono essere assistite dal legale, inoltre il conciliatore in qualsiasi momento può suggerire delle soluzioni. In altre parole, il modello dei Corecom prevede un conciliatore indipendente dalle parti che svolge il ruolo di facilitatore della comunicazione e delle trattative tra esse. Come nel modello di conciliazione societaria, il conciliatore Corecom può suggerire una proposta, trasformando così la conciliazione da facilitativa a valutativa. Tuttavia si ricorda che, nel caso della conciliazione telefonica, il conciliatore

può suggerire la sua proposta in qualsiasi momento, mentre secondo la riforma del diritto societario, sono le parti a dover chiedere di comune accordo al conciliatore di formularla.

Le conciliazioni presso i Corecom presentano alcune peculiarità: hanno il minor **valore medio** rilevato nella ricerca, pari a 340€ e, quindi, di gran lunga inferiore a quello di tutte le forme di conciliazione registrate in Italia. Si rammenta, infatti, che il valore medio delle conciliazioni amministrative al di fuori del circuito camerale è di 46.182€, quello dei procedimenti gestiti dalle Camere di Commercio è di 22.800€ e quello della conciliazione paritetica si attesta intorno a 896€.

Crescendo il volume complessivo delle domande si allungano anche i tempi di risoluzione: la **durata media** di una conciliazione presso i Corecom è intorno ai 76 giorni, anche se rispetto a questo dato emergono alcune differenze locali: risulta, infatti, che accanto a Corecom che concludono i procedimenti in un tempo compreso tra i 30 e i 40 giorni, ve ne sono altri che raggiungono i 120/200 giorni. Rispetto all'edizione precedente della ricerca, sia pure relativa ad un campione più ridotto, il tempo di conclusione delle conciliazioni appare in netta crescita, in quanto negli anni 2005-2006 il tempo medio di una procedura era stato registrato in 58 giorni. Anche se al momento la durata media in termini assoluti è ancora assai contenuta, è bene tenere monitorato questo aspetto visto che, invece, dal punto di vista percentuale si è registrata una crescita del 43%. Inoltre, tale durata media è quasi la più lunga di quelle registrate dalla ricerca, in quanto la conciliazione amministrata, al di fuori del sistema camerale, è assai più rapida con una durata media di circa 62 giorni, quella presso le Camere di Commercio è di 6 e solo la paritetica raggiunge i 77 giorni di durata media. Infine, si

rammenta che da regolamento tali procedimenti si dovrebbero concludere entro 30 giorni.

	<b>Durata Media</b>	<b>Valore Medio</b>
<b>Basilicata</b>	<b>120</b>	<b>150</b>
<b>Calabria</b>	<b>33</b>	<b>45</b>
<b>Emilia Romagna</b>	<b>45</b>	<b>X</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>30</b>	<b>500</b>
<b>Lombardia</b>	<b>X</b>	<b>375</b>
<b>Toscana</b>	<b>60</b>	<b>X</b>
<b>Valle D'Aosta</b>	<b>43</b>	<b>X</b>
<b>Veneto</b>	<b>200</b>	<b>300</b>
<b>MEDIA</b>	<b>76</b>	<b>340</b>

In merito all'**esito** dei procedimenti, i dati relativi al Corecom si segnalano per alcune particolarità: la mancata adesione al tentativo di conciliazione è molto bassa (si attesta sul 10%), circa la metà di quanto rilevato nella Conciliazione Amministrata al di fuori del sistema camerale (dove è pari al 19,17%) ma solo un quinto di quella registrata presso le Camere di Commercio (dove si attesta addirittura al 55%). Tale differenza può essere spiegata facilmente con l'obbligatorietà del tentativo svolto presso di loro, anche se permane una parte di operatori che rifiutano di aderire al tentativo, anche se poi vige una prassi secondo la quale alcuni di essi contattano ugualmente la controparte e negoziano le conclusioni delle controversie direttamente con i clienti. La *policy* delle compagnie telefoniche andrebbe

approfondita sia in relazione all'aspetto appena citato, sia in rapporto all'atteggiamento differente che esse assumono nel caso in cui vengono 'convenute' davanti ai Corecom, davanti ai quali si presentano quasi sempre, e quando sono chiamate davanti alle Camere di Commercio, dove tendono ad accettare il tentativo in un numero molto più ridotto di casi.

La percentuale di accordi raggiunti in conciliazione rimane una delle più elevate, si attesta sul 57,7%, superata solo dalla conciliazione paritetica dove raggiunge il 92,8%, mentre presso la conciliazione amministrata al di fuori del sistema camerale si attesta sul 40,7% e presso le Camere di Commercio dove è 18,20%.

Sempre in relazione all'esito risulta, invece, perfettamente nella media dei differenti Centri la percentuale di accordi non raggiunti in conciliazione, pari al 19,13%.

Il risultato positivo sia in termini di aumento della percentuale di accordi raggiunti in udienza nei procedimenti presso i Corecom, sia di diminuzione del dato relativo al mancato accordo, sembra in controtendenza con quanto emerso nella prima edizione della ricerca, sia pure su un campione assai più ridotto, e sembra premiare gli sforzi compiuti da tali organismi nell'organizzare il servizio e formare i conciliatori. Si ricorda, infatti, che nel periodo 2005-2006, sia pure come detto su un campione più ristretto, la percentuale di accordi raggiunti in conciliazione non superava il 37%, mentre il dato relativo al mancato accordo era del 33%.

Considerato l'elevato tasso di accordi raggiunti, si può ipotizzare che nel corso degli anni i Corecom siano riusciti ad approntare un servizio che permette di raggiungere una soluzione positiva per una serie di controversie dal valore economico minimo che, altrimenti, rimarrebbero prive di una

risposta da parte dell'ordinamento. Inoltre, sembra che nel caso dei Corecom l'obbligatorietà del tentativo, che tradizionalmente diminuisce il numero assoluto e percentuale di conciliazioni e accordi raggiunti, in quanto le trasforma in un mero obbligo burocratico destinato ad allungare i tempi, stia dando, invece, una prova positiva. Ulteriori ricerche, sul grado di soddisfazione dell'utenza o sugli esiti delle controversie nelle quali o non è stato raggiunto l'accordo tra le parti o la parte 'convenuta' non ha aderito al tentativo, permetteranno di approfondire lo scenario nel quale operano attualmente i Corecom.

<b>Esito</b>	<b>Positi= vo</b>	<b>Negati= vo</b>	<b>Mancata Adesione</b>	<b>Estin= zione</b>	<b>Transa= zione</b>	<b>Mancata Ammis= sione</b>
<b>Abruzzo</b>	<b>305</b>	<b>421</b>	<b>54</b>	<b>32</b>		<b>71</b>
<b>Basilicata</b>	<b>294</b>	<b>128</b>	<b>198</b>			
<b>Calabria</b>	<b>691</b>	<b>691</b>	<b>1.788</b>			
<b>Emilia Romagna</b>	<b>863</b>	<b>350</b>	<b>249</b>			
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>286</b>	<b>386</b>	<b>83</b>		<b>460</b>	<b>67</b>
<b>Lazio</b>	<b>2.296</b>					
<b>Liguria</b>	<b>358</b>	<b>339</b>	<b>143</b>	<b>64</b>		
<b>Lombardia</b>	<b>853</b>	<b>454</b>	<b>471</b>		<b>1.190</b>	
<b>Marche</b>	<b>272</b>	<b>169</b>	<b>233</b>			
<b>Piemonte</b>	<b>1.223</b>	<b>278</b>				
<b>Puglia</b>	<b>1.980</b>					
<b>Toscana</b>	<b>825</b>	<b>559</b>	<b>341</b>	<b>48</b>	<b>130</b>	
<b>Umbria</b>	<b>129</b>					
<b>Valle D'Aosta</b>	<b>66</b>					
<b>Veneto</b>	<b>275</b>	<b>230</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	
<b>%</b>	<b>57,70%</b>	<b>19,13%</b>	<b>10,27%</b>		<b>11,75%</b>	



#### **6.4 La conciliazione paritetica**

Il presente paragrafo è destinato all'approfondimento delle Conciliazioni Paritetiche ovvero di quei procedimenti che prendono origine dai protocolli stipulati tra un'impresa, da un lato, e le Associazioni di Consumatori dall'altro e che si sviluppano attraverso il ricorso ad una negoziazione tra i rappresentanti di ciascuna di esse. Sui 12 servizi di conciliazione paritetica risultati attivi<sup>51</sup> hanno aderito alla ricerca in tre (25%)<sup>52</sup>. Oltre ai dati conferiti dalle imprese che hanno aderito alla ricerca, nella presentazione che segue confluiscono anche le informazioni che provengono dalle Associazioni di Consumatori, le quali hanno compilato i questionari facendo riferimento alla loro attività nel settore delle conciliazioni paritetiche.

Le Associazioni di Consumatori hanno, infatti, fornito i dati illustrando soltanto la loro attività nel campo della Conciliazione Paritetica, mentre non hanno fornito alcuna informazione né in merito alla possibilità che hanno di inviare i propri associati a svolgere il tentativo di conciliazione presso le Camere di Commercio, né in merito a quella di promuovere presso le stesse Camere di Commercio il tentativo (ex artt. 139 e ss. del Codice del consumo d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206).

Poiché le procedure descritte dalle Associazioni di Consumatori per lo più riguardano Protocolli di aziende che non hanno aderito alla ricerca (Telecom, Tim, Wind, H3G, Enel), i dati da loro conferiti sono assai utili per individuare quali siano i protocolli più attivi in Italia e cercare di ricostruire

---

<sup>51</sup> Precisamente: 1) Bari - Acquedotto Pugliese di Bari; 2) Latina - Acqualatina; 3) Milano - Ania, Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici; 4) Milano - Enel; 5) Milano - Intesasanpaolo; 6) Roma - H3G; 7) Roma - Poste Italiane; 8) Roma - Società Autostrade di Roma; 9) Roma - Telecom; 10) Roma - Tim; 11) Siena - MontePaschi; 12) Taggia (IM) - Unogas Energia S.p.a.

la loro attività, anche se occorre tener conto che l'adesione delle Associazioni di Consumatori è assai contenuta: 4 organismi lombardi su 19 (15,7%) e 3 nazionali su 12 (33,3%).

Dall'esame dei dati ricavati, infatti, i Centri di Conciliazione paritetica hanno ricevuto 572 domande nel 2005, 704 nel 2006 e 1.999 nel 2007 e gestito 19.552 procedimenti nel 2005, 9.072 nel 2006 e 1.874 nel 2007. Il grande divario tra le domande ricevute e i procedimenti gestiti, dipende dal fatto che nel 2005 sono state gestite quasi 19.000 procedure, le cui domande erano state presentate nell'anno precedente alla ricerca, ovvero nel 2004 e riguardavano le controversie legate ai crack finanziari avvenuti in quegli anni. Si tratta, in ogni caso, di un numero di procedimenti degno di particolare attenzione in quanto assai elevato, in termini assoluti e che lascia ipotizzare una grande vitalità della conciliazione paritetica, confermata anche dalla notizia, nel corso della presente ricerca, dell'apertura di nuovi centri che offrono tale servizio.

<b>Conciliazione Paritetica</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Domande</b>	<b>572</b>	<b>704</b>	<b>1.999</b>
<b>Procedimenti</b>	<b>19.552</b>	<b>9.072</b>	<b>1.874</b>

Per quanto riguarda la descrizione delle procedure, confermando quanto già rilevato negli anni precedenti, anche nel 2007 la nazionalità della controversia è sempre definita come italiana, così come la nazionalità delle

---

<sup>52</sup> 1) PostelItaliane; 2) Intesasanpaolo; 3)Acquedotto pugliese S.p.a.

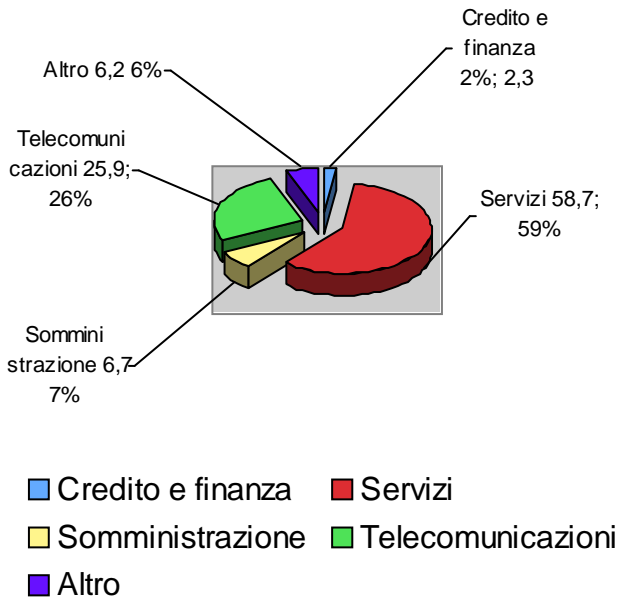
parti coinvolte nei procedimenti ed italiana è anche la lingua nella quale si è svolta la procedura.

Ciò appare in linea sia con la tipologia di enti che offrono servizi di Conciliazione Paritetica, costituiti soprattutto da grandi imprese italiane, sia con quanto emerso dalla ricerca, in quanto le forme di ADR rilevate si sono svolte nella quasi totalità dei casi tra parti italiane, riportando procedimenti di natura internazionale solo le Camere Arbitrali delle Camere di Commercio.

La tipologia di controversia nella conciliazione paritetica non pone alcun problema: su tutte le 1.999 domande solo 18 (0,9%) riguardano due imprese, mentre le rimanenti 1981 vedono contrapposti un consumatore ed un'impresa. Quanto appena anticipato si ripercuote necessariamente sulla parte attrice, che risulta coincidere nella quasi totalità dei casi (99,2%) con il consumatore, mentre nel rimanente 0,8% dei casi è rappresentato da società di capitali.

Le **materie** oggetto della controversia rispecchiano le attività dei differenti centri che offrono il servizio di conciliazione: servizi (59%), telecomunicazioni (26%), somministrazione (7%), credito e finanza (2%) e altro (6%).

**Materie oggetto della controversia  
Conciliazioni paritetiche 2007**



Le procedure sono disciplinate dai protocolli d'intesa sottoscritti dalle imprese e dalle associazioni dei consumatori appartenenti al CNCU. I servizi sono offerti gratuitamente dalle imprese. In genere il consumatore, nel presentare la domanda, sceglie l'associazione di consumatori dalla quale intende essere rappresentato. La segreteria del procedimento, valutata

l'ammissibilità della domanda, convoca la Commissione di conciliazione, alla quale partecipano un rappresentante dell'azienda ed un rappresentante dei consumatori. Le riunioni della Commissione non sono pubbliche. In genere, al termine del procedimento, i componenti della Commissione redigono e sottoscrivono un verbale con un'ipotesi di accordo, che viene inviato al cliente. Il cliente ha un termine per comunicare l'accettazione, trascorso il quale l'ipotesi di conciliazione si intende rifiutata e la Commissione redige un verbale di mancato accordo, che viene inviato al cliente. Se, al contrario, il cliente rinvia il verbale sottoscritto, il procedimento si conclude positivamente ed il verbale ha efficacia di accordo transattivo. L'accordo è immediatamente vincolante tra le parti e le stesse ne riconoscono il contenuto come espressione della loro concorde volontà contrattuale, che estingue la controversia in modo definitivo, con conseguente rinuncia ad ogni relativo diritto e azione. In genere l'impresa s'impegna ad eseguirlo entro un termine fissato nel regolamento.

Come indicato, in genere, il consumatore viene interpellato per decidere se accettare l'ipotesi di accordo (cfr. procedura di conciliazione di Intesasanpaolo, Bancoposta ecc.), ma vi sono alcuni regolamenti (cfr. la procedura di conciliazione dell'Acquedotto Pugliese, di Telecom, Tim ecc.) che prevedono che il cliente, nel momento in cui presenta la domanda di conciliazione, dia pieno mandato a transigere al suo rappresentante, con la conseguenza che attraverso il conferimento dell'incarico, l'utente s'impegna anche ad accettare quanto deciso dal rappresentante stesso. Questo modo di procedere, comporta da parte dell'utente che egli perda ogni potere sulla controversia, ricorrendo nuovamente alla delega ad un soggetto terzo della decisione sulla propria disputa e riproducendo quanto avviene nei

procedimenti di tipo decisorio. Pertanto, questi regolamenti si distaccano profondamente dai principi posti alla base della mediazione/conciliazione, secondo i quali nella conciliazione vi è piuttosto il riappropriarsi da parte del soggetto in lite del proprio autonomo potere decisionale sulla controversia.

Nella mediazione/conciliazione, infatti, per quanto riguarda il consumatore non solo è prevista la sua presenza personalmente, magari assistito da legali, ma la partecipazione delle parti direttamente coinvolte nella lite è indispensabile per far emergere gli interessi e i bisogni che si nascondono dietro le loro posizioni. Così prevedendo la delega al rappresentante, le procedure di conciliazione paritetica si differenziano profondamente dal modello di conciliazione tradizionale, seguito anche nelle procedure di conciliazione amministrata, fuori o presso le Camere di Commercio e i Corecom.

Inoltre, nella mediazione/conciliazione è prevista la presenza di un terzo, indipendente e neutrale, che funge da catalizzatore per facilitare la comunicazione tra le parti e talvolta, formulare anche delle proposte. Anche sotto questo secondo aspetto la conciliazione paritetica diverge profondamente dal modello tradizionale di conciliazione, in quanto le parti sono solo due, una in rappresentanza dell'impresa e l'altra del cliente, ed esse negoziano direttamente tra loro. In definitiva, la conciliazione paritetica, nonostante il nome, è maggiormente assimilabile ad un ufficio reclami interno, sia pure più strutturato e reso più equilibrato, grazie al coinvolgimento delle associazioni di consumatori.

Infine, la conciliazione paritetica si distingue dalla conciliazione tradizionale anche nel momento della nomina del conciliatore, perché si rammenta che in genere, nella conciliazione tradizionale è proprio l'istituzione, terza e

neutrale rispetto alle parti, a nominare il conciliatore, mentre nella conciliazione paritetica il rappresentante dell'impresa viene indicato direttamente da essa ed il consumatore trova in genere un elenco di associazioni firmatarie, all'interno del quale scegliere quella che lo deve rappresentare, la quale indicherà direttamente il nome del rappresentante.

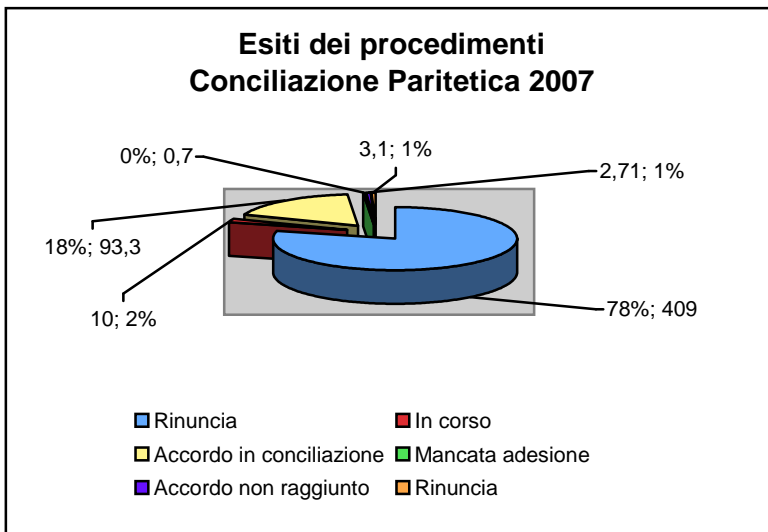
Il **valore medio** delle controversie si attesta sugli 896€ e come tale risulta assai inferiore rispetto al valore medio delle procedure di Conciliazione Amministrata (individuato al di fuori del circuito camerale in 46.182€ e all'interno di esso in 22.800€) e di gran lunga inferiore ai valori medi delle controversie gestite dalle Camere Arbitrali. Tale valore medio, assai ridotto rispetto a quanto rilevato nella prima edizione della ricerca dove era di 7.000€, risente nel 2007 dello scarso numero di procedure legate al credito e alla finanza, a seguito della chiusura delle procedure legate ad alcuni noti crack finanziari e all'adozione di nuovi regolamenti, che presumibilmente daranno luogo in futuro ad un elevato numero di pratiche.

La **durata media** dei procedimenti si attesta sui 77 giorni. Tale durata seppure risulta la più elevata di quelle registrate è pur sempre in linea con le altre visto che il *range* è assai contenuto: si passa dai 62 giorni di una procedura di conciliazione amministrata, a 76 giorni di media per un procedimento gestiti presso i Corecom.

Per quanto riguarda l'**esito**, la conciliazione paritetica, riporta la percentuale più alta di accordi raggiunti: pari al 93,3% e la più bassa di mancati accordi, 2,71%. Le mancate adesioni al tentativo sono ugualmente pochissime e si attestano allo 0,7%, mentre le rinunce delle parti sono pari al 3,10%.

I dati relativi alle mancate adesioni, sono perfettamente coerenti con il modello di procedura adottata, nel quale l'impresa che ha predisposto il

servizio aderisce sempre al tentativo di conciliazione promosso dal consumatore. Mentre per quanto riguarda l'altissima percentuale di accordi raggiunti, occorrerà verificare nel tempo se dipenda da un'effettiva capacità di tali organismi di offrire servizi imparziali e di qualità, dal momento che nel caso delle conciliazioni paritetiche si trovano contrapposte parti di forza contrattuale molto differente e si rimanda a successive indagini per verificare se la presenza del rappresentante del consumatore è sufficiente a riequilibrare le posizioni.



I dati del 2007 non consentono di entrare nel merito degli accordi raggiunti: ovvero della percentuale di procedure accolte e respinte, ma nel corso della ricerca precedente erano emerse delle indicazioni molto interessanti al riguardo. Si era, infatti, potuto constatare che l'alta percentuale di successi,



ovvero di accordi raggiunti in conciliazione, comprendeva non solo gli accordi raggiunti con mutua soddisfazione delle parti, pari al 51% (12.938), ma anche ben 11.718 procedimenti pari al 47%, nei quali i negoziatori avevano raggiunto l'accordo ma il consumatore non ha ricevuto alcun rimborso. Tale situazione si era verificata nel caso di controversie tra banca e cliente nel caso dei noti crack finanziari, ovvero per investimenti successivamente falliti. In ben 11.718 situazioni il rappresentante della banca ed il rappresentante del consumatore avevano sì raggiunto l'accordo ma sul fatto che quei consumatori non rientrassero nelle categorie dei soggetti che potevano ricevere il rimborso<sup>53</sup>. Pur non entrando minimamente nel merito di tali decisioni, già in precedenza si notava che la presentazione dei dati in questi termini appariva discutibile. Infatti, nel momento in cui si afferma che è stato raggiunto un accordo in conciliazione, ciò significa che i soggetti hanno ottenuto un soddisfacimento, almeno parziale delle proprie pretese, cosa che evidentemente non accade nel caso in cui l'accordo tra i rappresentanti non abbia previsto alcuna ipotesi di rimborso.

In conclusione, indubbi meriti possono essere riconosciuti alla Conciliazione Paritetica la quale, da un lato, sicuramente agevola l'accesso alla giustizia di consumatori e utenti, favorendo la soluzione dei reclami rivolti alle grandi imprese ed offrendo procedure semplici ed estremamente rapide. Inoltre, la conciliazione paritetica risponde ad una meritevole *policy* aziendale, secondo la quale il ricorso ad essa per risolvere le controversie di modico valore, permette sia di evitare le forti spese legali sia di favorire la fidelizzazione del cliente. Tuttavia, forse a causa delle modalità attraverso le quali si sviluppa, ovvero il fatto che essa è offerta gratuitamente da un'impresa al proprio

---

<sup>53</sup> Dai dati risulta che tale accordo non è stato raggiunto solo in 9 casi.

cliente per gli eventuali contenziosi che possano sorgere nell'ambito del proprio rapporto contrattuale, attraverso la negoziazione diretta tra le parti, sembra rappresentare una forma più evoluta di ufficio reclami interno, anche se resa maggiormente equilibrata grazie all'intervento delle Associazioni di Consumatori, piuttosto che una vera e propria conciliazione gestita da un terzo neutrale ed imparziale. Pertanto, attraverso ricerche future occorrerà approfondire il grado di soddisfazione raggiunto dall'utenza di un servizio così legato ad una delle parti. In particolare, indagini più approfondite potrebbero permettere anche di capire se anche per i consumatori la scelta di adire le vie tradizionali nelle controversie di maggior valore, nasca dalla preferenza verso forme di giustizia avvertite come maggiormente imparziali o sia una conseguenza della *policy* adottata dall'azienda che limita il valore delle controversie risolvibili attraverso la Conciliazione Paritetica.

Infine, il fatto che la procedura di conciliazione si svolga tra rappresentanti delle parti, attraverso la delega della risoluzione della controversia, la distingue profondamente dalle altre forme di conciliazione (amministrata e presso i Corecom), in cui non solo è presente un terzo, ma questi svolge il ruolo fondamentale di facilitatore della comunicazione e di catalizzatore per l'emersione degli interessi e dei bisogni delle parti, al di là delle pretese e delle posizioni vantate da esse.

## **7. Conclusioni**

A fronte del crescente interesse manifestato da parte del legislatore e della dottrina per le procedure di arbitrato e conciliazione commerciale, l'Unioncamere, la Camera di Commercio di Milano, la Camera Arbitrale di Milano e l'Isdaci, che cura anche il coordinamento della ricerca, hanno

deciso di commissionare una nuova edizione della ricerca dal titolo “Primo rapporto sulla giustizia alternativa”, presentata nel 2008 nell’ambito di un importante evento organizzato da Isdaci, Camera di Commercio e Camera Arbitrale di Milano.

Scopo della presente ricerca è stato quello di verificare come gli interventi legislativi che, specie nel settore della conciliazione, si susseguono a ritmo sempre più incalzante, siano stati recepiti nella realtà italiana e, più precisamente, quale sia il reale grado di attuazione del principio di sussidiarietà della giurisdizione realizzato dagli strumenti ADR.

In particolare, il presente studio si è posto l’obiettivo di appurare l’effettiva diffusione dell’arbitrato e della conciliazione nel nostro Paese, approfondendo quali siano i Centri realmente attivi in Italia in materia di arbitrato, di conciliazione e di riassegnazione dei nomi a dominio, in quali ipotesi i cittadini e le imprese del nostro Paese decidano di farvi ricorso per la soluzione delle loro controversie, quanti siano i casi da essi realmente gestiti, secondo l’adozione di quali procedure e con quali risultati.

Per la realizzazione del presente studio sono stati contattati: le Camere di Commercio, per i loro servizi di arbitrato, conciliazione e ODR, le Camere Arbitrali e i Centri di Conciliazione esterni al circuito camerale, i Centri di Riassegnazione dei nomi a dominio, i Corecom (uffici regionali competenti per il tentativo obbligatorio in materia di telecomunicazioni) e gli enti che offrono procedure di conciliazione paritetica (ovvero servizi di conciliazione attivati presso le aziende e disciplinati dai protocolli sottoscritti d’intesa con le associazioni di consumatori). Oltre ai citati soggetti che possono essere indicati come veri e propri *provider* di servizi di arbitrato, di conciliazione e di riassegnazione dei nomi a dominio, sono state aggiunte, per un totale di

250 istituzioni, alcune altre categorie di soggetti, quali le associazioni di consumatori, i *tour operators* e le compagnie telefoniche, che potessero se non gestire direttamente un servizio, utilizzare quelli esistenti, al fine di poter ricostruire indirettamente l'attività dei primi.

A parte le Camere di Commercio, i cui dati sono stati conferiti gentilmente dall'Osservatorio Camerale, tutti i Centri così selezionati hanno ricevuto un differente questionario, a seconda del servizio offerto: arbitrato o conciliazione<sup>54</sup>, relativo all'anno 2007, che ha permesso di ottenere una esauriente fotografia della loro attività. Hanno aderito alla ricerca compilando il questionario o rinviando ai dati pubblicati sul proprio sito circa il 35% dei soggetti (38 sui 91 individuati al di fuori delle Camere di Commercio).

Dalla ricognizione dei soggetti operanti nell'ADR nel 2007 in Italia, così come dalla rilevazione dei dati relativi sempre al medesimo anno è emersa la schiacciante preferenza per la conciliazione: a fronte dei 4 Centri di riassegnazione dei nomi a dominio risultati operativi, che hanno ricevuto 32 domande e delle 86 Camere Arbitrali attive (di cui 69 camerali e 17 al di fuori di esse), alle quali sono pervenute 520 domande di arbitrato all'anno, sono stati registrati ben 160 Centri di Conciliazione operativi (di cui 104 Camere di Commercio, 16 Corecom, 28 Centri di Conciliazione Amministrata al di fuori delle Camere di Commercio e 12 Centri di Conciliazione Paritetica) che hanno gestito 50.055 domande di conciliazione.

---

<sup>54</sup> Per monitorare l'attività dei Centri di riassegnazione dei nomi a dominio sono stati utilizzati i questionari predisposti per l'arbitrato amministrato, dal momento che essi

Per quanto riguarda la **ricognizione dei Centri attivi in Italia nel 2007**, l'arbitrato amministrato al di fuori delle Camere di Commercio è risultato in grave affanno: sia perché è stato confermato quanto emerso già nella prima edizione, ovvero che la maggior parte delle Camere Arbitrali, esterne al sistema camerale, nate, specie all'interno degli Ordini professionali, negli anni '90 con tanto di pubblicazione del regolamento, comunicati stampa promozionali e convegni di inaugurazione, o non ha mai gestito arbitrati, o non esiste più o è confluita nei servizi delle locali Camere di Commercio o svolge solo attività di promozione e sviluppo della cultura arbitrale, sia perché nel corso della presente edizione non risulta che sia stata costituita nessuna nuova Camera Arbitrale.

La situazione appare migliore, invece, tra le Camere Arbitrali inserite nel sistema delle Camere di Commercio, le quali numericamente sono ben 4 volte quelle non camerale (69 a 17), si mantengono operative negli anni e la maggior parte di esse gestisce procedure arbitrali: precisamente 57 su 82 Camere di Commercio che offrono, sotto varie forme, servizi di arbitrato (pari al 70%).

Per quanto riguarda poi i Servizi di conciliazione al di fuori del circuito camerale, il panorama appare assai differente in quanto, trattandosi anche di centri creati in tempi più recenti, quasi tutti quelli di cui si aveva notizia apparivano ancora effettivamente attivi nel 2007 (ne risultavano non operativi solo 7 su 34 pari al 20%) ed, inoltre, è emerso che ne fossero stati creati ben 14 nuovi servizi, per un totale di 40 Centri. Tra i Centri di conciliazione attivi nel 2007, cominciano ad apparire numericamente

---

offrono un procedimento decisorio, molto più simile all'arbitrato che alla conciliazione, anche se privo di valore giurisdizionale.

rilevanti, raggiungendo quasi un terzo di tutti i Centri, i Centri di conciliazione paritetica, ovvero quei servizi di risoluzione delle controversie offerti gratuitamente dalle imprese sulla base di protocolli d'intesa stipulati con le Associazioni dei Consumatori e che sono piuttosto classificabili come esperienze dirette di negoziazione, ovvero forme avanzate di uffici reclami.

La conciliazione appare fortemente sviluppata anche presso le Camere di Commercio, le quali offrono tale servizio in tutte le province d'Italia, a differenza di quanto accade per i servizi di arbitrato, offerti in poco più di due Camere su tre. Ma la parte più consistente di conciliazioni, come di seguito riportato, viene svolta presso i Corecom, dei quali nel 2007 ne risultavano attivi in 16, mentre sempre nello stesso anno 5 non avevano ancora ricevuto le deleghe per operare (come ad esempio Bolzano, Campania, Molise, Sardegna e Sicilia).

Per quanto riguarda, invece, **l'attività svolta nel 2007 dai Centri risultati operativi in Italia**, il numero globale di domande di arbitrato, conciliazione e riassegnazione dei nomi a dominio, proveniente sia dal mondo delle Camere di Commercio, sia da tutti gli altri operatori che non fanno capo ad esse, appare assai rilevante e degno di attenzione in quanto nel 2007 raggiunge complessivamente la cifra di 50.644 domande.

	<b>Domande 2005</b>	<b>Domande 2006</b>	<b>Domande 2007</b>
<b>Arbitrato Amministrato</b>	<b>520</b>	<b>505</b>	<b>557</b>
<i>di cui:</i>			
- <i>al di fuori delle CDC</i>	<i>116</i>	<i>84</i>	<i>122</i>
- <i>presso le CDC</i>	<i>404</i>	<i>421</i>	<i>435</i>
<b>Riassegnazione dei nomi a dominio</b>	<b>33</b>	<b>40</b>	<b>32</b>
<b>Conciliazione</b>	<b>15.363</b>	<b>26.351</b>	<b>50.055</b>
<i>di cui:</i>			
- <i>al di fuori delle CDC</i>	<i>53</i>	<i>73</i>	<i>706</i>
- <i>presso le CDC</i>	<i>6.304</i>	<i>9.326</i>	<i>14.183</i>
- <i>Paritetica</i>	<i>572</i>	<i>704</i>	<i>1.999</i>
- <i>presso i Corecom</i>	<i>8.434</i>	<i>16.248</i>	<i>33.167</i>
<b>TOTALE</b>	<b>15.916</b>	<b>26.896</b>	<b>50.644</b>

Il dato è assai rilevante sia in termini assoluti, perché abbastanza consistente, sia in termini relativi basti pensare che in soli tre anni il numero globale delle domande di strumenti ADR nel nostro Paese è più che triplicato, passando dalle 15.916 domande del 2005, alle 26.896 del 2006 e alle 50.644 del 2007.

Tale crescita costante e molto elevata consente di ipotizzare, da un lato, una lenta ma costante crescita della cultura della risoluzione alternativa delle controversie, un tempo assai contenuta e, dall'altro, che permanga comunque

una domanda di giustizia alternativa insoddisfatta in molte zone d'Italia, considerata la distribuzione non uniforme dei Centri ADR sul territorio nazionale.

Come già indicato la preferenza accordata alla conciliazione è quasi totale: nel 2007, infatti, le domande di conciliazione rappresentano il 98% di tutte le domande ADR presentate in Italia, mentre le domande di arbitrato solo l'1% e il rimanente 0,06% quelle di riassegnazione dei nomi a dominio.

Approfondendo, invece, la **tipologia di conciliazione** alla quale gli italiani hanno fatto maggior ricorso nel 2007 prevale nettamente quella presso i Corecom, che rappresenta il 66% di tutte le domande di conciliazione presentate in tale anno, seguita a distanza da quella presso le Camere di Commercio, pari al 28%, mentre quella paritetica rappresenta solo il 3,9% di tutte le domande di conciliazione e quella amministrata al di fuori del circuito camerale l'1,4%.

Questo dato premia i Corecom, che nel giro di tre anni hanno quasi quadruplicato il numero di domande: partendo da 8.434 nel 2005, 16.248 nel 2006 per arrivare a 33.167 nel 2007, ma anche le Camere di Commercio, le quali, sia pure ad una certa distanza, nello stesso periodo hanno più che raddoppiato il volume delle conciliazioni gestite, passando dalle 6.304 del 2005, alle 9.326 del 2006, fino alle 14.183 del 2007.

Sia pure in termini assoluti molto più contenuti, anche le rimanenti forme di conciliazione, ovvero l'amministrata al di fuori del sistema camerale e la paritetica, sono molto cresciute, specie nell'ultimo anno. In particolare, per quanto riguarda la conciliazione paritetica, il dato assai positivo delle domande (quasi quadruplicate negli anni, passando dalle 572 del 2005, alle 704 del 2006 fino alle 1.999 del 2007), non rende giustizia delle reali



potenzialità di tale strumento. Infatti, nella precedente edizione della presente ricerca era stata rilevato un numero molto più consistente di procedure, addirittura superiore a tutte le procedure gestite nel 2007 dal circuito delle Camere di Commercio, in quanto era emerso che un solo centro di conciliazione paritetica, legato al settore bancario, aveva ricevuto nel 2004 ben 18.588 domande, legate alle controversie insorte a seguito dei crack finanziari di tali anni. Pertanto, tenuto conto del fatto che alcuni importanti centri di conciliazione paritetica non hanno aderito alla presente ricerca e che nell'anno in corso sono stati rilevati anche altri tre nuovi centri, è possibile ipotizzare vi sia una certa sottostima del dato.

Se si passa ad esaminare i dati relativi agli altri strumenti ADR (arbitrato e riassegnazione dei nomi a dominio) appare subito evidente che essi non solo sono assai più modesti in termini assoluti, ma anche che, a differenza di quanto accade per le altre tipologie di conciliazione che crescono tutte in modo assai significativo, essi si mantengono pressoché uniformi. In particolare, gli arbitrati amministrati in Italia nei tre anni, dentro e fuori il sistema camerale, sono precisamente 520 nel 2005, 505 nel 2006 e 557 nel 2007 mentre le procedure di riassegnazione dei nomi a dominio risultano 33 nel 2005, 40 nel 2006 e 32 nel 2007.

L'**arbitrato amministrato** appare quindi aver conseguito una propria quota di procedure, assai stabile nel tempo e che non sembra lasciar presagire grandi sviluppi futuri. In genere, le Camere Arbitrali che risultano attive, nell'arco temporale esaminato gestiscono in media 8 arbitrati all'anno, a parte alcune eccezioni, quali la Camera Arbitrale di Milano della Camera di Commercio di Milano (con 99 domande), la Camera Arbitrale dei Lavori

Pubblici che ha una competenza legislativamente determinata<sup>55</sup> (con 53 domande), la Camera Arbitrale per lo Sport istituita presso il Coni (con 51 domande), la CCIAA di Torino (con 28 domande), la CCIAA di Bologna (con 26 domande), la CCIAA di Modena (con 25 domande) e le CCIAA di Treviso e Bergamo (con 23 domande ciascuna).

Inoltre, dalle indicazioni che emergono, le Camere Arbitrali sembrano gestire procedimenti arbitrali di medio valore, intorno ai 132.300€ (fatta eccezione per gli arbitrati della Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici e della Camera Arbitrale della Camera di Commercio di Milano, che hanno valori medi superiori ai 3 milioni di euro), la maggioranza di carattere nazionale e con una percentuale assai rilevante di arbitrati tra imprese e consumatori (pari al 30%). Ciò lascia ipotizzare che gli arbitrati di ingente valore economico, tra società di capitali e spesso con elementi di internazionalità, di cui talvolta si apprende anche solo da notizie di stampa, vengano probabilmente gestiti al di fuori delle Camere Arbitrali e quindi direttamente dai professionisti attraverso le forme dell'arbitrato *ad hoc*. Purtroppo di quest'ultimo rimangono oscuri sia il numero complessivo di procedure, sia le caratteristiche peculiari di esse, ma analizzando i dati dell'arbitrato amministrato, appare evidente che esso da solo non risponde alle esigenze di giustizia delle imprese. Ciò che, infatti, emerge chiaramente dalla ricerca è che le imprese nelle controversie tra loro ancora stentano a fare ricorso all'arbitrato amministrato, nonostante la scelta di una Camera Arbitrale

---

<sup>55</sup> La competenza della Camera Arbitrale dei Lavori pubblici derivava dagli artt. 241, 242 e 243 del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 – Codice dei contratti pubblici e successive modifiche.

possa offrire delle garanzie in merito alla trasparenza, alla certezza delle tariffe e al controllo sul procedimento.

Nel dettaglio il maggior numero di domande di ADR rilevate anche nel 2007 è dunque di **conciliazione**, per controversie di natura domestica, tra parti italiane e condotte in italiano, per liti sorte tra un'impresa ed un consumatore, generalmente promosse da quest'ultimo e per materie che riguardano soprattutto le telecomunicazioni, i servizi, il commercio, la finanza e il credito. Essendo questa la tipologia più ricorrente non stupisce il fatto che il **valore** delle procedure sia assai limitato: tolti, infatti, gli arbitrati che presentano valori molto più elevati, ma che costituiscono solo una parte assai contenuta di tutti i procedimenti rilevati, il maggior numero delle conciliazioni riguardano controversie il cui valore varia da poche centinaia di euro fino ad un valore medio di circa 17.555€<sup>56</sup>.

Dalla ricerca, inoltre, emerge la chiara conferma che la **durata** delle procedure alternative è notevolmente inferiore a quelle della giustizia ordinaria: una conciliazione dura in media 70 giorni per la conciliazione, mentre un arbitrato si conclude in media in 138 giorni<sup>57</sup>. Particolarmente

---

<sup>56</sup> Per quanto riguarda il valore medio dei procedimenti, risulta che per le Camere Arbitrali al di fuori del circuito camerale esso è di 30.000€ (tolta la Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici che gestisce arbitrati per un valore medio di 3.546.909€), mentre per gli arbitrati presso le Camere di Commercio è di 234.600€ (senza tener conto che presso la Camera Arbitrale di Milano presso la quale il valore medio degli arbitrati è di 3.139.463€), per la riassegnazione dei nomi a dominio 1.500€, per la Conciliazione Amministrata 46.182€, per quella Paritetica 896€, per la Conciliazione presso i Corecom 340€ e per quella ddle Camere di Commercio 22.800€.

<sup>57</sup> Per quanto riguarda la durata dei procedimenti: le conciliazioni si concludono in un arco temporale che va in media da un minimo di 62/63 giorni della conciliazione amministrata presso le Camere di Commercio o gli organismi esterni ad esse, ad un massimo di 76/77 giorni, presso i Corecom o i servizi di conciliazione paritetica,

rapida risulta la procedura arbitrale e ciò può essere spiegato sulla base del fatto che molte delle procedure arbitrali presso le Camere Arbitrali merceologiche gestite al di fuori del sistema camerale, si sostanziano in un valutazione della qualità della merce sottoposta a contestazione, e che i regolamenti delle Camere di Commercio nella gestione dei procedimenti sono particolarmente attente ad un celere svolgimento della procedura. In ogni caso, i dati relativi alla tempistica appaiono del tutto competitivi rispetto alla giustizia ordinaria e la rapidità delle procedure si conferma come una delle ragioni per la scelta di tali strumenti.

Occorre sottolineare che nel 2007 appare confermato, in modo ancor più deciso, il fatto che la maggior parte delle procedure ADR registrate in Italia siano state gratuite per l'utenza: fatta eccezione, infatti, per l'arbitrato e la riassegnazione dei nomi a dominio che sono offerti in base a **costi** sia pure generalmente più contenuti di quelli previsti dalle tariffe professionali per gli arbitrati *ad hoc*, quasi tutte le tipologie di conciliazioni sono risultate gratuite. Rispetto agli anni precedenti, ai servizi di conciliazione tradizionalmente offerti in modo gratuito dal Corecom e dalle imprese, nel caso di conciliazione paritetica, si sono aggiunte anche le Camere di Commercio, presso le quali dal 2007 le conciliazioni dei consumatori sono state sovvenzionate grazie ad un finanziamento del Ministero delle Attività Produttive ora Ministero dello Sviluppo Economico, (decreto 2 marzo 2006), successivamente rinnovato ed esteso da alcune Camere anche alle conciliazioni tra imprese. Le uniche conciliazioni offerte a pagamento sono

---

mentre gli arbitrati terminano in media in 151 giorni presso le Camere Arbitrali al di fuori del circuito camerale e in circa 124 giorni di media presso le Camere di Commercio.

state dunque quelle amministrative al di fuori del circuito camerale, che, forse non a caso, rappresentano però meno del 2% di tutte le conciliazioni.

Ugualmente nel 2007 è confermato il dato relativo alla **natura giuridica** dei soggetti che offrono i servizi di ADR in Italia: dalla ricerca, infatti, emerge chiaramente che i Centri di giustizia alternativa che gestiscono il maggior numero di procedure sono gli enti pubblici, siano essi i Corecom o le Camere di Commercio, seguite, ad una certa distanza, da alcune grandi imprese pubbliche/private, quali le banche, le *public utilities* e le grandi società di servizi, che offrono servizi di Conciliazione Paritetica. La privatizzazione della giustizia appare ancora molto lontana, in quanto i privati che offrono servizi di arbitrato o di conciliazione amministrata e ai quali i cittadini e le imprese, nell'ambito della loro autonomia privata, decidono di rivolgersi adottandone il regolamento per la risoluzione della loro controversia, rappresentano ancora un'esperienza residuale.

Infine, risulta in modo assai evidente dalla ricerca che anche nel 2007 i Centri di ADR maggiormente attivi sono anche quelli che hanno un chiaro **mandato legislativo** a svolgere il loro servizio. Ciò vale sicuramente per i Centri che gestiscono il maggior numero di procedure: Camere di Commercio per le conciliazioni, oggetto di grande interesse da parte del legislatore negli ultimi anni e i Corecom, presso i quali il tentativo di conciliazione in materia di telecomunicazioni è obbligatorio per legge. Hanno mostrato notevole vivacità, in particolari momenti legati ad esempio alla gestione del contenzioso in materia di crack finanziari e sembrano, comunque, destinati a crescere al di là di tali emergenze anche i Centri di Conciliazione Paritetica, maggiormente legati alle logiche contrattuali e alla fidelizzazione del cliente. Come appena detto, risultano, invece, ancora

molto limitati i fenomeni di associazioni private che offrono servizi di ADR ai quali le parti possono liberamente aderire, quali le Camere di Arbitrato, quelle di Conciliazione Amministrata ed i Centri di riassegnazione dei nomi a dominio, che l'ordinamento si limita a prevedere nell'ambito dell'autonomia privata.

Concludendo, sembra che nella presente edizione della ricerca venga confermato in modo ancor più netto quanto già emerso nell'edizione precedente: perché un servizio di giustizia alternativa possa decollare è necessario che venga offerto da enti pubblici investiti di tale funzione dalla legge, che ne disciplini in dettaglio procedure ed effetti, possibilmente con copertura dei costi, non a caso le Camere di Commercio e i Corecom con i loro servizi di conciliazione gestiscono il 94,5% di tutte le domande di ADR presentate nel 2007 in Italia. Infatti, dai risultati della ricerca emerge in modo netto che il maggior numero di domande di ADR presentate nel 2007 era relativo a conciliazioni, offerte da enti pubblici, secondo procedure disciplinate dalla legge e per controversie italiane di modico valore, promosse dal consumatore nei confronti dell'impresa, in materie relative alle telecomunicazioni, al commercio, ai servizi, al credito e alla finanza. Mentre i Centri privati ai quali i soggetti si rivolgono del tutto spontaneamente sulla base della loro autonomia contrattuale, quali le Camere Arbitrali, i Centri di riassegnazione dei nomi a dominio e le Camere di conciliazione amministrata, al di fuori del sistema camerale, appaiono ancora poco diffusi e con uno scarso numero di domande all'attivo.

Se dunque tale è il panorama delle forme di giustizia alternativa in Italia, appare evidente come esse rispondano ad una forte esigenza di legalità e di giustizia nel nostro Paese da parte di cittadini/consumatori per controversie

di modico valore e relative ai loro traffici quotidiani, che altrimenti rimarrebbero, presumibilmente, schiacciate dai tempi e dai costi del processo ordinario. In questo senso, non solo per i numeri, ma proprio per la tipologia di controversie che vengono risolte ricorrendo a tali strumenti, la presente ricerca conferma che le forme di ADR non svolgono un ruolo deflativo rispetto ai processi ordinari, permettendo piuttosto l'emersione di una domanda di giustizia che altrimenti rimarrebbe inascoltata.

Restano, invece, da valutare le ragioni e l'impatto anche economico derivante dal fatto che le imprese decidano di non utilizzare se non in parte tali strumenti, per lo più ricorrendo all'arbitrato e alla conciliazione amministrati.

Infatti, da quanto emerge dalla ricerca sarebbe interessante esplorare se oltre per il continuo prevalere dell'arbitrato *ad hoc*, maggiormente gradito ai professionisti, la scarsa diffusione dell'arbitrato amministrato, tradizionalmente più consono alle controversie tra imprese, non dipenda anche dall'assenza di una chiara indicazione da parte del legislatore, che indirizzi le imprese a fare ricorso a tale strumento attraverso l'emanazione di leggi che permettano di individuare soggetti competenti, modalità di erogazione professionale del servizio, disciplina dettagliata della procedura e, se possibile, controllo dei costi.

**LA CONCILIAZIONE:  
I POSSIBILI SVILUPPI TRATTI DALL'ESPERIENZA**

Francesco Paolo Luiso\*

Sommario: 1. Lo stato della giustizia alternativa nel 2007. - 2. Perché le parti si accordano? - 3. La conciliazione in materia di telecomunicazioni. - 4. La conciliazione paritetica. - 5. L'atipicità degli strumenti di risoluzione negoziale delle controversie.

**1. Lo stato della giustizia alternativa nel 2007**

I risultati della ricerca sullo stato della giustizia alternativa in Italia nell'anno 2007 sono estremamente utili per discutere del presente e del futuro della conciliazione.

Procedendo per gradi, possiamo intanto constatare come la stessa dizione 'giustizia alternativa' non si adatta del tutto agli strumenti conciliativi, per le ragioni ben conosciute e che riassumeremo fra poco. Fra 'conciliazione' e 'giustizia' esiste un rapporto solo in senso molto lato ed indiretto: nel senso, cioè, che quando si ha una soluzione negoziale, e dunque autonoma, della controversia, non vi è più bisogno di una soluzione eteronoma della stessa.

Il vero discrimine sta dunque fra gli strumenti autonomi e gli strumenti eteronomi di risoluzione delle controversie. La categoria degli strumenti autonomi, ai quali la conciliazione appartiene, si caratterizza appunto per l'utilizzazione del contratto come mezzo per raggiungere il risultato (la risoluzione di un contrasto, esistente fra i destinatari di regole di condotta

---

\* Professore Ordinario di Diritto Processuale Civile, Università di Pisa



relative all'attribuzione di un bene della vita, ed avente ad oggetto i rispettivi comportamenti leciti o doverosi). Ora, com'è ovvio, il contratto è strumento che esige il consenso degli interessati, e dare o meno il proprio consenso dipende da una valutazione di convenienza, che può essere effettuata solo dal contraente.

Se, dunque, il contratto viene utilizzato come mezzo per la risoluzione delle controversie – quindi presenta una causa che corrisponde a quella indicata dall'art. 1965 c.c. per la transazione – ne deriva l'assoluta irrilevanza della "giustizia" della soluzione in concreto prescelta dai contraenti. In questo senso, dunque, la conciliazione e più in generale gli strumenti negoziali di risoluzione delle controversie non costituiscono forme di 'giustizia alternativa', poiché attraverso essi non si dà (meglio, non si cerca di dare) alla controversia una soluzione 'giusta' (*i.e.*, il cui contenuto rispecchi la realtà sostanziale esistente fra le parti), bensì si dà una soluzione 'opportuna', perché così insindacabilmente valutata dagli interessati.

Negli strumenti eteronomi, al contrario, poiché l'individuazione dei termini di risoluzione della controversia è affidata ad un terzo – sia esso giudice o arbitro, non fa differenza – necessariamente costui deve utilizzare la realtà sostanziale esistente come parametro per determinare i concreti contenuti dell'atto risolutivo della controversia. Un terzo, infatti, per definizione non può fondare la sua decisione su valutazioni di opportunità, e quindi deve attenersi all'unico metro di valutazione a lui accessibile: quello, appunto, che fa riferimento alla realtà sostanziale esistente.

Da qui la necessità che la decisione eteronoma sia 'giusta'. Non, beninteso, nel senso che l'atto del terzo possa efficacemente essere contestato in ragione della sua ingiustizia; o, detto in altri termini, che la ingiustizia della

decisione costituisca motivo di invalidità della stessa. Tutto al contrario, una volta che l'atto si sia definitivamente formato (ed è evidente che, con riferimento alla giurisdizione, occorre tener conto anche dei mezzi di impugnazione cosiddetti ordinari, i quali appunto dilazionano al giudicato formale la definitiva formazione della sentenza, proprio al fine di avere una pronuncia che rispecchi più fedelmente la effettiva realtà sostanziale) la sua conformità o meno alla realtà sostanziale antecedente è assolutamente irrilevante. Proprio per questo il brocardo afferma che la cosa giudicata *facit de albo nigrum, aequat quadrata rotundis* etc.: nel senso, cioè, che dopo il giudicato, la situazione preesistente non è più rilevante.

Ma se l'ingiustizia della decisione è irrilevante dopo che quest'ultima si è definitivamente formata, non vi è dubbio che tutti i mezzi eteronomi di risoluzione delle controversie tendono a garantire la formazione di una decisione 'giusta': basti solo pensare al contraddittorio ed alle altre garanzie processuali, che in tanto hanno un significato in quanto appunto valgono a favorire la giustizia della decisione. In altri termini, quello che è irrilevante dopo che l'atto si sia formato è estremamente rilevante nella fase di formazione dello stesso.

Possiamo dunque concludere che tutti gli strumenti di risoluzione delle controversie, siano essi autonomi o eteronomi, producono un 'accertamento', in quanto stabiliscono le regole cui gli interessati dovranno attenersi in futuro. In questa accezione il termine 'accertamento' ha portata prescrittiva e riguarda il dover essere: ciò che in tedesco si direbbe *sollen*. Come tale esso è presente anche nell'atto negoziale di risoluzione della controversia. Al contrario, solo gli strumenti eteronomi di risoluzione delle controversie si fondano su un accertamento della realtà esistente, in quanto tale realtà è

appunto il parametro del loro contenuto. In questa accezione il termine 'accertamento' ha significato descrittivo, e riguarda l'essere: ciò che in tedesco si direbbe *sein*.

Gli atti negoziali di risoluzione delle controversie invece non si fondano sulla ricognizione della realtà esistente, e quindi non possono essere valutati in termini di 'giustizia'. Il loro fondamento è altro, come già detto: è una valutazione di convenienza, quella stessa valutazione che ciascuno di noi fa quando conclude un contratto.

## **2. Perché le parti si accordano?**

Proprio da questa valutazione di convenienza deve partire l'esame dei risultati della ricerca. Dobbiamo infatti chiederci: ma quali sono i presupposti, in presenza dei quali le parti in conflitto valuteranno opportuna la stipulazione di un accordo che risolva negozialmente la controversia fra loro esistente? Ed in questa direzione i dati raccolti possono essere utili proprio per capire quali fattori favoriscono e quali fattori disincentivano l'accordo negoziale.

Bisogna, infatti, tener conto di un aspetto che è estremamente rilevante per la conclusione dell'accordo negoziale: un profilo, che è speculare ad un altro profilo proprio della soluzione autonoma delle controversie, ma che al contrario dell'altro è stato meno indagato. E' noto, infatti, che uno dei vantaggi della soluzione negoziale delle controversie sta nell'atipicità del contenuto della stessa, in contrapposizione alla tipicità del contenuto della soluzione eteronoma. Infatti, poiché la prima si fonda su un accordo negoziale, le parti possono darle il contenuto che reputano più opportuno; poiché la seconda, invece, si fonda sulla ricognizione della realtà sostanziale

preesistente, il giudice e l'arbitro non possono che darle il contenuto che da tale ricognizione si evidenzia.

Orbene, speculare alla atipicità del contenuto vi è la atipicità delle ragioni che inducono le parti ad accordarsi. L'accordo, infatti, si raggiunge quando le parti ritengono che esso soddisfi il proprio interesse: ma spetta esclusivamente a ciascuna parte stabilire quale sia il proprio interesse, ed in che modo l'accordo lo soddisfi. Essendo dunque le ragioni, che inducono le parti all'accordo, irrilevanti, indeterminate e atipiche, non è facile individuarle *a priori*, mentre un aiuto in tal senso può venire appunto dall'analisi dei dati concreti che emergono dall'esperienza.

Si potrebbe, però, a tale proposito, eccepire preliminarmente che – se le ragioni che inducono le parti ad accordarsi sono irrilevanti, indeterminate e atipiche – dal punto di vista giuridico non vi è alcun motivo di occuparsene: potrà essere sociologicamente interessante indagare in questa direzione, ma per il giurista la questione resta indifferente. Ma l'obiezione sarebbe solo apparentemente fondata. Infatti, solo l'analisi della realtà fattuale può fornire elementi per valutare la vita reale delle norme, e per proporre quindi le eventuali modifiche alle stesse, ove i concreti effetti da esse prodotti non siano soddisfacenti.

### **3. La conciliazione in materia di telecomunicazioni**

Il primo elemento rilevante che si può ricavare dai risultati della ricerca attiene alle fattispecie di conciliazione cosiddetta obbligatoria nel settore

delle telecomunicazioni<sup>1</sup>. In relazione a questo settore, com'è noto, l'art. 1, comma 11 della l. 31 luglio 1997 n. 249 stabilisce che *“l'Autorità disciplina con propri provvedimenti le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono insorgere fra utenti o categorie di utenti ed un soggetto autorizzato o destinatario di licenze oppure tra soggetti autorizzati o destinatari di licenze tra loro. Per le predette controversie, individuate con provvedimenti dell'Autorità, non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione”*. Il tentativo di conciliazione può essere espletato presso i Corecom oppure dinanzi agli organi di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, previsti dall'art. 1 del regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazione e utenti, approvato con deliberazione 19 aprile 2007, n. 173 dell'Autorità. Gli organi di composizione stragiudiziale delle controversie costituiti dalle Camere di Commercio sono compresi di diritto fra quelli abilitati ad espletare il suddetto tentativo di conciliazione.

I risultati della ricerca costituiscono – credo – la prima occasione per verificare l'impatto che ha, in concreto, un tentativo obbligatorio di conciliazione. Infatti, le altre ipotesi di tentativi obbligatori di conciliazione

---

<sup>1</sup> V. in argomento GIUDICE, *ADR nelle controversie relative al settore delle telecomunicazioni*, in BUONFRATE – GIOVANNUCCI ORLANDI, *Codice degli arbitrati, delle conciliazioni e di altre ADR*, Torino 2006, 527 ss.

(mi riferisco soprattutto a quelli in materia agraria e di lavoro subordinato) presentano caratteristiche peculiari, che rendono inutilizzabili i dati relativi al loro concreto funzionamento. Infatti, in tali materie l'accordo, raggiunto nelle sedi previste dal legislatore come luogo di svolgimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, ha un regime giuridico diverso da quello raggiunto autonomamente dalle parti, sicché non è possibile sapere quanti accordi sono stati raggiunti in virtù dell'intervento dell'organo di conciliazione e quanti, invece, non sono altro che la ricezione di precedenti intese autonomamente raggiunte dalle parti. Ben è possibile infatti che queste, una volta trovato autonomamente l'accordo, abbiano l'interesse a formalizzarlo in sede di conciliazione per beneficiare del diverso regime che ha l'atto conciliativo rispetto all'accordo stipulato direttamente dalle parti.

L'altra fattispecie di tentativo di conciliazione obbligatorio cui non corrisponde un regime differenziato dell'accordo – intendo riferirmi alle controversie previste dall'art. 10 della l. 18 giugno 1998 n. 192 in materia di subfornitura – è praticamente inesistente, rappresentando lo 0,84% di tutte le conciliazioni, e quindi non offre sufficiente materiale.

Nel caso del tentativo obbligatorio di conciliazione nel settore delle telecomunicazioni, l'accordo raggiunto nelle sedi conciliative ha lo stesso regime di quello raggiunto autonomamente dalle parti; inoltre, la sussistenza di una pluralità di istituzioni abilitate a svolgere il tentativo obbligatorio di conciliazione consente di ricavare utili elementi dai risultati della ricerca. Ebbene, da tali risultati si ricava che le domande di conciliazione presso i Corecom costituiscono il 66% di tutte le domande di conciliazione registrate in Italia; che solo nel 10% dei casi la controparte non aderisce alla domanda di conciliazione; e che il tentativo di conciliazione dà esito positivo nel

57,70% dei casi (e che in un ulteriore 11,75% dei casi si ha una transazione), sicché il tentativo di conciliazione ha esito negativo nel 19,13% dei casi.

Se paragoniamo questi dati a quelli dei procedimenti di conciliazione amministrati al di fuori del circuito delle Camere di Commercio, che riguardano tutti fattispecie di conciliazione non obbligatoria, vediamo che – pur essendo i numeri in termini assoluti assai inferiori – il rifiuto della controparte di partecipare al procedimento conciliativo si ha nel 19,17% dei casi, l'esito negativo nel 23,50% dei casi, mentre l'accordo è raggiunto in circa il 50% dei casi.

Infine, con riferimento ai procedimenti conciliativi amministrati dalla Camere di Commercio, si ha una mancata adesione nel 55% dei casi; un esito negativo nel 20,40 % dei casi; ed un esito positivo in circa il 25% dei casi.

Un primo risultato può quindi essere raggiunto: la percentuale di successo del procedimento conciliativo non dipende in modo sensibile dalla obbligatorietà o facoltatività di esso, ma dalla percentuale di adesione della controparte alla istanza di conciliazione. Non è dunque vero che l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione sia oggettivamente ostativa al raggiungimento dell'accordo: se ed in quanto la controparte aderisca all'istanza, la percentuale di esito positivo è pari o addirittura superiore al 50% dei procedimenti svolti<sup>2</sup>. Dunque, una parte 'costretta' a proporre un'istanza di conciliazione non perciò solo ha un atteggiamento di rifiuto alla trattativa: se la controparte accetta di partecipare al procedimento,

---

<sup>2</sup> Infatti, se consideriamo – con riferimento alle Camere di Commercio – la percentuale di esito positivo sui procedimenti effettivamente svolti, essa è superiore

l'istante manifesta una disponibilità uguale a quella che si ha per le istanze di conciliazione non obbligatoria.

Ma il punto sicuramente più interessante riguarda il dato relativo al rifiuto opposto dalla controparte all'istanza di conciliazione: mentre nei procedimenti amministrati dai Corecom la percentuale è molto bassa (10,27%), in quelli amministrati dalle Camere di Commercio è del 55%, ed in quelli amministrati da soggetti diversi dalle Camere di Commercio è del 19,17%. La ragione della differenza si spiega – e fornisce utili elementi – se teniamo conto che, nel 65% dei casi, le istanze di conciliazione proposte alle Camere di Commercio riguardano controversie in materia di telecomunicazioni: quelle stesse, cioè, per le quali il tentativo di conciliazione è obbligatorio per legge e che sono oggetto della conciliazione presso i Corecom.

Ora, dai dati raccolti risulta che l'istanza di conciliazione, in queste materie, è proposta quasi sempre dal cliente e che le società di telecomunicazione di solito aderiscono all'istanza se questa è proposta al Corecom, mentre di solito non aderiscono all'istanza, se questa è proposta alla Camera di Commercio. Le domande sono dunque le seguenti: perché le società sono disposte a svolgere il procedimento conciliativo dinanzi ai Corecom e non dinanzi alle Camere di Commercio? E, soprattutto: perché i clienti propongono domanda dinanzi alle Camere di Commercio e non dinanzi ai Corecom, nonostante l'inutilità della stessa?

La risposta, a mio avviso, sta nelle caratteristiche del procedimento conciliativo presso i Corecom. Questi, com'è noto, hanno sede solo nei

---

al 50% [25% (esiti positivi) di 45% (procedimenti svolti rispetto alle istanze) = 56,6%].



capoluoghi regionali, ed il regolamento prevede (art. 9) che all'udienza debbano presenziare le parti personalmente, oppure attraverso un rappresentante munito di procura. Ora, considerato anche che il valore medio delle controversie innanzi ai Corecom è di 340 €, è evidente che, per chi non abita nelle vicinanze del capoluogo regionale, l'impegno in termini di tempo e spese per partecipare all'udienza di conciliazione è eccessivo se paragonato al valore della controversia. E quindi comprensibilmente costui propone l'istanza di conciliazione ad un organismo per lui più accessibile.

E' chiaro, dunque, che per dare un'effettività al procedimento conciliativo occorre incidere sui due elementi che ne ostacolano il buon funzionamento. Da un lato, il luogo in cui esso si svolge deve essere facilmente accessibile in termini di tempo e spese: è inutile prevedere la gratuità del procedimento, se l'interessato deve impiegare tempo e denaro per recarsi nel luogo in cui si svolge. Dall'altro lato, occorre incentivare la partecipazione della controparte al procedimento, poiché evidentemente non ha senso prevedere a carico di un soggetto l'onere di espletare un tentativo obbligatorio di conciliazione, senza stabilire per la controparte un simmetrico onere di collaborazione.

Queste conclusioni, credo, diverranno ancor più importanti se andranno in porto le proposte volte ad estendere l'area dei tentativi obbligatori di conciliazione.

#### **4. La conciliazione paritetica**

Un altro, interessante risultato della ricerca riguarda la cosiddetta conciliazione paritetica. Questa fattispecie di risoluzione negoziale della controversia non è di solito presa in considerazione quando si tratta della

conciliazione, perché in effetti essa è distante da quella che, come vedremo, è la concezione classica della conciliazione. Com'è noto, nella conciliazione paritetica una parte – normalmente il consumatore – dà mandato ad una associazione di consumatori di trattare la questione con la controparte, che a sua volta designa un proprio rappresentante. Se i due soggetti raggiungono un accordo, questo – a seconda dei casi – è sottoposto per l'approvazione al consumatore oppure è per lui immediatamente vincolante.

Ora, dai risultati della ricerca emerge che la conciliazione paritetica è strumento che occupa, in termini di numeri, un posto non secondario nel quadro della risoluzione negoziale delle controversie; e, soprattutto, ha una percentuale di esiti positivi altissima, pari al 93,3%. Si tratta, dunque, di un fenomeno che non può essere trascurato.

Una delle obiezioni che possono essere avanzate nei confronti di questa tipologia di risoluzione negoziale della controversia è che essa non corrisponde alla nozione classica di conciliazione, in quanto una delle parti delega il proprio potere decisionale ed il procedimento si svolge fra soggetti, uno almeno dei quali – il rappresentante dell'associazione consumeristica prescelta – ovviamente non è in grado di far emergere gli interessi sottostanti alle pretese giuridicamente formalizzate.

L'obiezione indubbiamente coglie nel segno. Anche se la conciliazione paritetica prevede che l'ipotesi di accordo sia sottoposta all'approvazione del consumatore, è chiaro che comunque questa ipotesi sarà concordata da un soggetto – quello designato dall'associazione dei consumatori – che niente sa dei reali interessi della parte che lo ha delegato, e dunque la soluzione negoziale della controversia non sfrutta quelli che sono i vantaggi maggiori del contratto, costituiti dal fatto che quest'ultimo può realizzare gli interessi

di ambo le parti. Se, poi, addirittura, l'accordo raggiunto è vincolante per il consumatore, il procedimento si avvicina all'arbitrato, dal quale ovviamente diverge per la necessità del consenso da parte di tutti i negoziatori.

Occorre, tuttavia, tener conto del fatto che la conciliazione – massimamente nella forma cosiddetta facilitativa, nella quale si tiene conto degli interessi manifestati delle parti – pur essendo la fattispecie più importante, e più proficua, di risoluzione negoziale delle controversie, non è tuttavia l'unica possibile, e soprattutto, come vedremo meglio in seguito, non necessariamente è la più adatta ad ogni tipologia di controversia. Tenendo conto anche del fatto che il valore medio della controversia è di 896 €, probabilmente uno strumento gratuito, che non impone un impegno personale del consumatore, può essere più adatto di un procedimento più raffinato e complesso, ma anche più lungo in termini di tempo e più costoso in termini di spesa e di impegno personale, qual è il procedimento conciliativo classico.

L'altra obiezione riguarda i dubbi sui contenuti dell'accordo. In effetti, la conciliazione paritetica, nel 99,2% dei casi, vede coinvolto come richiedente il consumatore, e come controparte l'impresa. È la classica situazione, nella quale le posizioni contrattuali delle parti sono squilibrate, ed il timore è dunque che tale disuguaglianza conduca ad un accordo 'iniquo' per la parte cosiddetta debole.

L'obiezione, in realtà, non riguarda solo la conciliazione paritetica, ma più in generale tutte le fattispecie di risoluzione negoziale delle controversie. Ci si chiede, infatti, se non si debba tener conto di tale elemento nella disciplina di tali fattispecie. Senonché, nell'affrontare il problema della disparità di potere contrattuale delle parti, non si può eludere quello che è il punto centrale della

questione, e che è appunto il seguente: la generale libertà negoziale delle parti, e dunque la possibilità che ciascuna di esse stabilisca autonomamente cosa è per lei conveniente, deve essere in qualche modo ristretta laddove la causa dell'accordo sia la risoluzione di una controversia? E' ragionevole, ad es., che l'autonomia negoziale del consumatore sia più ampia nello stipulare il contratto che fonda il rapporto, e più limitata quando si tratta di risolvere negozialmente una controversia che da tale rapporto deriva? Fermo rimanendo che, nella risoluzione negoziale della controversia, i margini di autonomia delle parti non sono maggiori di quelli che esse hanno nella stipulazione del contratto che dà origine al rapporto: così, ad es., se, in sede di costituzione del rapporto, sono nulle le clausole previste dall'art. 36 del codice del consumo, le stesse clausole saranno parimenti nulle se contenute nel negozio, che risolve una controversia avente ad oggetto tale rapporto. Ma perché, al contrario, se *“la valutazione del carattere vessatorio della clausola non attiene alla determinazione dell'oggetto del contratto, né all'adeguatezza del corrispettivo dei beni e dei servizi, purché tali elementi siano individuati in modo chiaro e comprensibile”* (art. 34, comma 2, del codice del consumo), l'accordo risolutivo della controversia dovrebbe avere, con riferimento a tali elementi, un diverso regime?

##### **5. L'atipicità degli strumenti di risoluzione negoziale delle controversie**

Riprendendo, alla fine del presente intervento, la domanda che ci eravamo posti al principio del paragrafo 2 – e, cioè, quali sono i presupposti, in presenza dei quali le parti in conflitto valuteranno opportuna l'accettazione di un accordo che risolva negozialmente la controversia fra loro esistente – mi sembra, naturalmente senza la presunzione di dare una risposta definitiva,

che i risultati della ricerca confermino due delle caratteristiche degli strumenti negoziali di risoluzione delle controversie: l'atipicità degli interessi che fondano la conclusione dell'accordo; e, direi come conseguenza della prima caratteristica, l'atipicità degli strumenti di risoluzione negoziale della controversia.

Come è stato già accennato, un contratto si conclude se le parti lo reputano conveniente. Ora, le ragioni che possono indurre una parte a reputare conveniente l'accordo che risolve una controversia possono essere le più svariate. Ad un estremo vi sono le ipotesi, nelle quali la risoluzione negoziale della controversia è reputata conveniente, perché essa soddisfa gli interessi di tutte le parti. All'estremo opposto, vi sono le ipotesi, nelle quali la risoluzione negoziale della controversia è reputata conveniente, perché è il male (ritenuto) minore rispetto ad una soluzione eteronoma. Fra i due estremi si collocano infinite combinazioni, nelle quali si riscontra appunto quell'atipicità degli interessi, di cui si è detto.

I fattori che possono entrare in gioco nella valutazione di convenienza sono non identificabili *a priori*, anche se una qualche, sommaria schematizzazione è possibile. Così, se la controversia si innesta su un rapporto fra le parti che prosegue o può proseguire anche dopo che essa sia risolta, sarà più facile trovare una soluzione soddisfacente per tutti, in quanto è possibile diversificare gli interessi, per trovarne di compatibili.

In altra direzione, nei rapporti fra imprenditore e consumatore un ruolo decisivo è svolto dalla necessità o meno di 'fidelizzare', come si dice, il cliente. Se quest'ultimo può senza difficoltà rivolgersi ad un concorrente, è chiaro che l'imprenditore trova nella soluzione negoziale uno strumento per mantenere il rapporto con il consumatore. Se, al contrario, l'imprenditore

opera in situazione di monopolio, l'interesse alla conciliazione dovrà fondarsi su ragioni diverse da quelle di conservare il cliente.

Se, infine, il rapporto fra le parti è di natura istantanea (come ad esempio accade in un incidente stradale: gli interessati non si conoscevano prima, e probabilmente non si vedranno mai più) difficilmente si troveranno motivi di accordo diversi da quelli che si fondano sulle rispettive pretese, e quindi su una previsione dell'esito della controversia in sede contenziosa. In altri termini, in queste ipotesi elementari – pretesa pecuniaria di una parte nei confronti dell'altra, avulsa da un rapporto duraturo – l'interesse alla soluzione negoziale risiede normalmente nella valutazione di convenienza dell'accordo rispetto alle previsioni relative alla decisione della controversia da parte del terzo (giudice o arbitro).

In stretta connessione con l'atipicità degli interessi sottesi alla definizione negoziale delle controversie, sta la pluralità degli strumenti volti a favorire l'accordo.

In linea di massima, laddove vi sia la possibilità, attraverso l'accordo, di soddisfare gli interessi delle parti, lo strumento più adatto è quello della conciliazione facilitativa; mentre, nelle tipologie di controversie in cui gli interessi non sono compatibili, una conciliazione aggiudicativa è più adatta.

Altro elemento di cui tener conto è il valore della controversia: in effetti, il procedimento di conciliazione, per quanto più semplice, rapido ed economico rispetto ad una risoluzione eteronoma, richiede pur sempre impegno di tempo e di denaro. Si capisce, dunque, come vi sia spazio per meccanismi come la conciliazione paritetica, sicuramente adatta a controversie di piccola entità, per le quali un procedimento conciliativo sarebbe eccessivo.

In conclusione, dai risultati della ricerca mi sembra che si possa ricavare anzitutto un indirizzo per gli studi sulla conciliazione. In effetti, chi si è occupato della materia ha naturalmente privilegiato lo strumento della conciliazione facilitativa, perché indubbiamente è quello che esalta, più di ogni altro, i vantaggi della risoluzione negoziale delle controversie. Ma occorre rendersi conto che la realtà è molto più variegata e complessa di quanto possa sembrare, e che è necessario prendere in considerazione anche altri strumenti, talvolta più adatti, per ragioni attinenti alla tipologia della controversia e/o al suo valore, della conciliazione facilitativa.

Un altro risultato, che mi sembra sia attinto dalla ricerca, è che la istintiva diffidenza, che la maggior parte della dottrina manifesta nei confronti dei tentativi obbligatori di conciliazione, non ha ragione di essere. Certo, l'introduzione di fattispecie di conciliazione obbligatoria deve essere accompagnata dalla predisposizione di meccanismi che garantiscano la professionalità e la capacità dei conciliatori: niente sarebbe più deleterio per il futuro della conciliazione, quanto il cattivo funzionamento dei meccanismi conciliativi. Ma una volta assicurato che il tentativo obbligatorio di conciliazione sia svolto da istituzioni affidabili, esso potrebbe costituire invece un forte incentivo al diffondersi della conciliazione stessa.

# LA CONCILIAZIONE DELEGATA

Marcello Marinari\*

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Il ruolo del giudice nella conciliazione interna al processo. - 3. Il ruolo del giudice nella conciliazione esterna al processo.

## 1. Introduzione

Gli uffici giudiziari di molti paesi si trovano ad affrontare sempre più spesso, negli ultimi anni, il problema del rapporto tra giurisdizione e risoluzione alternativa delle controversie, in conseguenza della crescente diffusione, soprattutto negli altri paesi europei, dei nuovi strumenti di risoluzione, raggruppati sotto la sigla, oggi sempre meno misteriosa, di ADR (Alternative Disputes Resolution), ed in particolare della mediazione, certamente quello più conosciuto.

A questo proposito, è opportuno rilevare che, benché in Italia, nell'uso comune, si continui ad utilizzare prevalentemente il termine conciliazione, salvo che nelle controversie familiari, la recente direttiva europea sulla mediazione in materia civile e commerciale riserva questa denominazione solo alle ipotesi di risoluzione ad opera di un soggetto diverso dal giudice, o almeno dal giudice che si occupa del caso.

Nell'ambito della conciliazione (giudiziale) si potrebbe poi, sul modello francese, distinguere tra conciliazione giudiziale diretta, svolta dal giudice, e conciliazione delegata, ad opera di un esperto nominato appunto dal giudice,

---

\* Presidente Cis. Con Progetto Conciliamo; Presidente Tribunale di Montepulciano



ipotesi ambedue distinte dalla vera e propria mediazione, ad opera di un professionista che opera al di fuori del processo, e la cui scelta non è affidata al giudice.

In questo scritto, peraltro, parlerò di conciliazione ‘delegata’ riferendomi genericamente a tutte le ipotesi nelle quali una controversia già in fase giudiziale sia oggetto di un tentativo di conciliazione ad opera di esperti esterni al processo, a prescindere da chi operi la scelta del conciliatore esterno e dalla stessa natura obbligatoria o volontaria del tentativo.

Quando si esamina il rapporto tra giurisdizione e risoluzione alternativa (ed in particolare tra la decisione giudiziale e la conciliazione) delle controversie, la prima reazione dei cosiddetti addetti ai lavori, quella più emotiva, e non solo in Italia, è di affermare che si tratta di due settori del tutto indipendenti, se non addirittura incompatibili, accompagnata, in genere, da considerazioni di forte e disincantato scetticismo sulla possibilità che il ricorso a questi strumenti permetta una significativa riduzione del numero delle controversie giudiziarie, riduzione nella quale gli stessi addetti ai lavori identificano generalmente lo scopo principale, se non addirittura l’unico, dei metodi alternativi.

Il compito del giudice è quello di giudicare, si dice, e non di conciliare, ed uso il termine ‘conciliare’ senza specifiche connotazioni distintive rispetto alla mediazione, anche se, come ho già detto, i più recenti sviluppi comunitari sembrano indicare proprio una simile prospettiva, riservando la denominazione di conciliazione alla sola composizione giudiziale.

Naturalmente, non è questa la sede per addentrarsi in analisi più o meno sofisticate sulla natura del contenuto delle stesse decisioni giudiziarie, e sulla componente ‘mediatoria’ che talvolta si può individuare anche in un

provvedimento autoritativo, qualunque ne sia, naturalmente, la consapevolezza da parte del giudice, rendendo assai meno netta, in una simile prospettiva, la distinzione tra i due strumenti.

Ma anche limitando l'analisi all'attività conciliativa del Giudice intesa in senso stretto, dobbiamo concludere che si tratta di un'attività che fa parte a pieno titolo, e da sempre, della nostra tradizione, come di quella di gran parte degli ordinamenti dei paesi dell'Europa continentale.

Da questo punto di vista, quindi, si può tranquillamente affermare che tra giurisdizione e conciliazione non esiste alcuna incompatibilità, come hanno avvertito, anche recentemente autorevoli costituzionalisti (C. Mirabelli, che pone in rilievo la non coincidenza tra la nozione di giustizia, come ricavabile dalla stessa Costituzione e dal diritto internazionale e nazionale, e quella di giurisdizione; G. Zagrebelsky, che parla a questo proposito di giustizia riconciliativa in Carlo Maria Martini, Gustavo Zagrebelsky *La domanda di giustizia*, Torino, 2003), dottrina che mette opportunamente in luce la distinzione tra la risoluzione dei conflitti in generale e quella forma di risoluzione attuata attraverso una pronuncia, in particolare quella di una Corte dello Stato, forma che rappresenta solo una parte dell'insieme degli strumenti di risoluzione, dunque.

Può essere molto interessante, a questo proposito, notare che la relazione allegata ad una precedente proposta di direttiva comunitaria in materia di mediazione, esaminando appunto il ruolo della conciliazione giudiziaria, individuava la specificità del tentativo di conciliazione condotto dal giudice nella sua natura di strumento applicativo delle tecniche di *case management*, oltre che nelle sue caratteristiche intrinseche, che non permettono l'applicazione degli stessi principi che caratterizzano la conciliazione

extragiudiziale, ma, al tempo stesso, e proprio sulla base di tale premessa, osservava che queste conclusioni non valgono per quell'eventuale attività conciliativa che, pur organizzata presso gli uffici giudiziari, sia condotta da soggetti diversi dal giudice al quale è assegnata la causa, siano o meno, a loro volta, giudici o esperti esterni, attività che viene comunemente definita, in ambiente anglo-americano, dove ha trovato notevole applicazione, come *Court-annexed (o based) mediation*.

Si individua così un'ulteriore prospettiva di intervento, da parte del giudice, tendenzialmente omogenea rispetto a quella della mediazione che si svolge al di fuori del processo, e della quale occorrerà tenere conto.

Nel contesto anglo-americano, del resto, si parla ormai da tempo di una giustizia che evolve verso forme sempre più flessibili ed articolate (la *Multidoor Courthouse* del famoso discorso di Frank Sander del 1976, considerato da molti il manifesto del movimento ADR statunitense).

Anche tra i giudici, sia pure limitatamente ad una loro minoranza, almeno in Italia, comincia a diffondersi la consapevolezza della necessità di riflettere su questo compito, ed è stata recentemente fondata anche un'associazione europea dei giudici per la mediazione (GEMME) che ha anche una sua sezione italiana.

La recente inaugurazione, presso il palazzo di giustizia di Milano, di un centro di informazione ed orientamento alla conciliazione stragiudiziale, ad opera del Progetto Conciliamo, progetto sorto su impulso della stessa Corte di Appello, sembra segnare l'inizio di un nuovo rapporto tra la giurisdizione e la risoluzione alternativa delle controversie, certamente innovativo rispetto alla tradizionale conciliazione giudiziale.

Sono infatti già alcune decine, in pochi mesi, i casi di trasferimento della controversia dalla sede giudiziaria ai centri di mediazione aderenti al Progetto, a seguito dell'invito del giudice alle parti, su base strettamente volontaria, e si tratta di un processo destinato a consolidarsi ed a creare un flusso permanente e crescente.

Se già in passato, in effetti, si erano verificati alcuni casi, peraltro isolati ed occasionali, di *referral* dal giudice ad un organismo di conciliazione esterno, in qualche sede giudiziaria italiana, quella di Milano rappresenta la prima iniziativa strutturata in materia, che ambisce a divenire un punto di riferimento anche per altre sedi, ed è caratterizzata principalmente da due elementi: la cooperazione del maggior numero possibile di organismi di formazione e di gestione di ADR ed il raccordo con gli uffici giudiziari, attraverso il magistrato che, in rappresentanza degli stessi uffici, presiede il Comitato direttivo del Progetto.

In questo senso, si può dire senz'altro che già attualmente esista in Italia un'esperienza di conciliazione 'delegata', sia pure nel senso appena precisato.

Anche il progetto di riforma della procedura civile contenuto nella delega inserita nel collegato alla Legge finanziaria sembra prefigurare, sia pure non senza limiti e carenze, un nuovo e più ampio riconoscimento della conciliazione extragiudiziaria, attraverso l'estensione e la generalizzazione del modello contenuto nella riforma in materia di controversie societarie.

In effetti, a mio parere, il ruolo del giudice nei confronti della conciliazione extragiudiziaria, a parte quanto si dirà tra poco sulla strutturazione del meccanismo, è principalmente, in questo momento, almeno in Italia, un ruolo di promozione e di legittimazione dei nuovi strumenti di risoluzione,

che non sono fino ad oggi percepiti, dalla maggior parte degli stessi soggetti che operano nel campo giudiziario, come strumenti affidabili, che possano realizzare un'adeguata tutela degli interessi delle parti.

La stessa sfiducia, come del resto notava anche il primo rapporto sull'ADR, si può riscontrare in Italia da parte degli operatori qualificati e dei cittadini nei confronti dei conciliatori singoli che operano nel settore privato, salve pochissime e qualificatissime eccezioni.

## **2. Il ruolo del giudice nella conciliazione interna al processo**

Passando adesso ad un esame, sia pure rapido, degli strumenti di conciliazione giudiziale e di quelli, per così dire, di rilevanza giudiziale previste dalla legislazione vigente, ci rendiamo subito conto che si tratta di un quadro più articolato di quanto si ritenga comunemente.

Normalmente, infatti, l'ipotesi alla quale si pensa immediatamente, spesso, anzi, come se fosse l'unico strumento conciliativo di carattere giudiziale, è quella del tentativo di conciliazione un tempo previsto dall'articolo 183 c.p.c., ed ora dal nuovo testo dell'articolo 185 c.p.c., in caso di richiesta congiunta delle parti, a parte quello previsto in materia di separazione e divorzio, che presenta caratteristiche assolutamente specifiche, sul piano finalistico e delle stesse tecniche di realizzazione, e che rientra nella materia di altro intervento.

Sul piano strettamente tecnico, si può notare che il nuovo articolo 185 sembra esprimersi in modo più deciso nel senso di una finalizzazione della comparizione delle parti, e dello stesso interrogatorio libero, verso la conciliazione (*“al fine di interrogarle liberamente e di provocarne la conciliazione”*).

Il problema, peraltro, viene a confluire in quello, più vasto, che riguarda la stessa possibilità di un'analisi e di una programmazione individualizzata delle singole cause, il cosiddetto *case management*, nel quale si inquadra anche il tentativo di conciliazione, come già notato, problema da sempre cruciale, ai fini del funzionamento della giustizia civile, e per affrontare il quale si chiede da tempo, senza tuttavia alcun risultato concreto, la predisposizione di un'adeguata struttura di supporto per il giudice.

In ogni caso, come si è già ricordato, i principi e le caratteristiche della mediazione così come ormai elaborati dalla pratica non possono se non in piccola parte applicarsi al tentativo di conciliazione affidato al giudice al quale è assegnata la causa.

Prima di tutto, sul piano della tecnica dello strumento, la sua concreta efficacia dipende in gran parte da un elemento che sfugge quasi sempre ai commentatori, e cioè dal fatto che quella forma di conciliazione che chiamiamo mediazione, che nasce nell'esperienza degli Stati Uniti alla metà degli anni '70, rappresenta una forma di conciliazione assolutamente specifica e distinta dalle molte altre che esistono nel mondo, che, pure, in alcuni paesi, rappresentano da sempre la forma ordinaria di risoluzione dei conflitti.

Si tratta, infatti, di una forma di conciliazione che si caratterizza, nella stessa impostazione dei suoi sostenitori e protagonisti, come professionale, strutturata e tecnicamente organizzata, non affidata, quindi, alla sola improvvisazione creativa del mediatore, che pure ha certamente un ruolo importante.

Ma non si tratta solo, comunque, di un problema di capacità, o di formazione, o di abitudine del giudice a svolgere questo ruolo.

E' il ruolo stesso del giudice, almeno quello del giudice professionale a tempo pieno, come è stato inteso fino ad oggi negli ordinamenti dei paesi occidentali, a porsi in conflitto con quello di mediatore, e la stessa conciliazione giudiziale prevista dai codici si basa, storicamente, su una filosofia molto diversa da quella dell'ADR, benché possa essere certamente adattata a nuove esigenze.

La conciliazione giudiziale, in Italia, e non solo, sembra richiamare, più che il modello della mediazione affidata ad un terzo neutrale, quello della *ENE*, *Early Neutral Evaluation*, nella quale un esperto, spesso un ex giudice, fornisce alle parti una previsione ragionata sull'esito della causa, resa ancora più autorevole, nel nostro caso, dal fatto che si tratta di una previsione formulata, sia pure sotto forma di proposta conciliativa, dallo stesso giudice che dovrà emettere la sentenza in caso di fallimento del tentativo di conciliazione.

Si è detto della tecnica, una pre-condizione, per il successo del tentativo.

Si deve dire però soprattutto della riservatezza, elemento caratteristico e fondamentale della mediazione.

Nell'ambito di una causa, evidentemente, nessuna riservatezza è possibile, almeno nei confronti del giudice che svolge il tentativo di conciliazione, anche quando ascolti le parti separatamente, come, peraltro, è previsto espressamente solo nelle cause matrimoniali, che presentano caratteristiche assolutamente peculiari.

Noi tutti sappiamo che le parti non sono generalmente disposte ad esprimersi liberamente e sinceramente dinanzi al giudice, e l'esperienza di molti paesi dimostra che esse tendono a considerare ogni loro concessione come una

manifestazione di debolezza, o un'ammissione delle ragioni dell'altra parte che il giudice non potrà dimenticare, quando deciderà la causa.

Il giudice, poi, è generalmente restio ad esprimere, direttamente o indirettamente, opinioni sulla fondatezza delle ragioni delle parti e si limiterà, generalmente, a proposte di compromesso, più o meno banali, che prevedono semplicemente che ciascuna delle parti rinunci totalmente o parzialmente alle proprie pretese, proposte che hanno scarse possibilità di successo, e che, anzi, talvolta inducono le parti a ritenere che il giudice propenda già per una o l'altra di esse.

Per la verità, un giudice adeguatamente formato all'uso delle tecniche di mediazione, in particolare di quelle della cosiddetta mediazione trasformativa, potrebbe, anzi dovrebbe, prescindere dal merito delle domande delle parti, e puntare piuttosto all'identificazione degli interessi reali che le parti si propongono, evitando, così, il rischio di prendere posizione sull'oggetto della causa.

Non si può trascurare, d'altro lato, che esistono comunque, anche in Italia, giudici che ritengono non solo corretto, ma assolutamente doveroso che sia proprio il giudice a guidare la conciliazione tra le parti, per assicurare la tutela delle cosiddette parti deboli, ed evitare che, senza la supervisione di un organo pubblico imparziale, queste parti, come può avvenire ad esempio nelle cause dei consumatori o in quelle di lavoro, possano accettare soluzioni solo apparentemente vantaggiose, ma completamente inadeguate, sia perché non sono in grado di valutare in modo appropriato i propri diritti, sia perché le loro risorse economiche non gli consentono di condurre una lunga controversia giudiziaria.



Questi stessi giudici considerano generalmente con sospetto, se non con esplicita ostilità, le conciliazioni che avvengono presso istituzioni “private”, in quanto non darebbero le stesse garanzie, favorendo gli interessi delle parti più forti sul piano economico, ed attuando in sostanza quella che talvolta si definisce, e con un accezione fortemente negativa del termine, come un esempio di privatizzazione della giustizia.

Credo che queste preoccupazioni debbano essere attentamente valutate, e non solo nell’ambito della conciliazione, e che vi siano anzi dei casi nei quali, come dirò in seguito, è necessaria una supervisione (finalizzata ad una valutazione di ammissibilità) del giudice sullo stesso contenuto dell’accordo conciliatorio, anche se avvenuto al di fuori del processo, ma, allo stesso tempo, non credo affatto che sia giustificato, in linea generale, alcun pregiudizio ideologico contro la mediazione e le altre forme di ADR amministrate al di fuori del processo.

Per cercare di garantire il rispetto dei diritti delle parti più deboli, ciò che è veramente importante, a mio giudizio, a parte i casi nei quali si ritenga necessaria una vera e propria approvazione giudiziale, non è tanto, o almeno non soltanto, la presenza di un giudice in funzione protettiva, quanto quella di un difensore, e di un difensore che sia preparato ad assistere la parte tanto nel processo quanto nelle procedure alternative, compito sostanzialmente diverso da quello dell’assistenza in un giudizio, e sul quale la stessa avvocatura ha cominciato ad interrogarsi solo di recente.

Il tentativo di conciliazione può trovare poi certamente positiva applicazione anche in appello, specie, ma non solo, quando, in tale sede, sia disposta un’attività istruttoria. Certamente, peraltro, le caratteristiche del tentativo rendono assolutamente problematica la sua conduzione da parte di un

Collegio, ed appare indubbiamente opportuno esaminare la possibilità di una delega al relatore, che non mi sembra inammissibile, in linea di principio.

Sempre nell'ambito del processo, anche se gestito solo indirettamente dal giudice, esiste un'altra forma di tentativo di conciliazione.

Mi riferisco al tentativo di conciliazione che può essere svolto dal CTU, e disciplinato dagli articoli 199 e 200 c.p.c. e che, benché espressamente prevista solo per la CTU in materia contabile, può essere utilmente esteso a qualunque tipo di CTU.

In questo caso, le differenze rispetto al tentativo di conciliazione condotto da un terzo sono certamente minori, dato che si realizza comunque una dissociazione tra la persona del giudicante e quella del conciliatore.

Anche la riservatezza della procedura può essere meglio garantita, poiché il CTU non è tenuto a riferire al giudice, in caso di fallimento del tentativo, le ragioni di tale fallimento ed il contenuto delle proposte avanzate o rifiutate dalle parti. A questo proposito, può destare qualche perplessità la previsione dell'articolo 200 c.p.c., che parla di "*dichiarazioni delle parti, riportate dal consulente nella relazione*", valutabili da parte del giudice a norma dell'articolo 116 c.p.c., anche se una corretta interpretazione della norma, a mio parere, porta ad escludere che si tratti delle dichiarazioni fatte dalle parti nel corso del fallito tentativo di conciliazione, dovendo consistere indubbiamente, dato anche il richiamo all'articolo 116 c.p.c., in dichiarazioni sui fatti oggetto della controversia, e non in proposte di composizione.

Anche in questo caso, si tratta, a mio giudizio, di un istituto da potenziare fortemente, e che potrebbe garantire ottimi risultati, ed anche in questo caso, al di là della maggiore o minore predisposizione o formazione autodidattica del singolo professionista, che già attualmente si manifesta con successo in

alcuni casi, si tratta di garantire un'attività di formazione adeguata, e si può anche ipotizzare, sul piano delle proposte innovative, un perfezionamento dell'istituto previsto dall'articolo 696 *bis* c.p.c. che permetta l'affidamento di un incarico specificamente, e non solo incidentalmente, finalizzato al tentativo di conciliazione, indirizzato verso una forma di mediazione delegata in senso stretto, sul modello della *Court based mediation* statunitense.

Si potrebbe ugualmente ipotizzare, sempre sul piano delle innovazioni legislative, ipotesi alla quale, del resto, fa riferimento la stessa direttiva europea del maggio 2008, l'affidamento del tentativo di conciliazione ad un giudice diverso da quello al quale è assegnata la causa, e parlo, naturalmente, del tentativo di conciliazione in sede contenziosa qui più volte richiamato.

D'altro lato, ciò richiederebbe una disponibilità di tempo e di spazio, all'interno dell'attuale pianificazione del lavoro giudiziario, che è difficilmente realizzabile, senza quelle riforme organizzative e strutturali alle quali ho già accennato, a meno di ricorrere, come pure avvenuto in altri paesi, a magistrati o avvocati in pensione.

La competenza del giudice in materia di conciliazione è poi prevista anche in sede non contenziosa, ed anzi la norma in materia, rappresentata dall'articolo 322 c.p.c., che attribuisce tale competenza al giudice di pace, senza limiti di valore, costituisce la prima disposizione emanata in materia di conciliazione extragiudiziale, ed è certamente, almeno in astratto, una previsione di grande rilievo.

Non sembra però che in concreto, almeno fino ad oggi, l'istituto abbia dato risultati particolarmente significativi, né sembra che si tratti di una competenza adeguatamente promossa ed organizzata dagli stessi Uffici del

giudice di pace, pur presentando caratteristiche assolutamente interessanti, anche sul piano dell'inquadramento, in quanto si tratta di una competenza finalizzata alla risoluzione non decisionale dei conflitti affidata ad un organo giurisdizionale, per stare alla distinzione che ho fatto all'inizio di questo intervento.

Vorrei solo osservare, in relazione al campo di applicazione dell'istituto, ed alle sue potenziali prospettive di allargamento, che la sua stessa caratterizzazione come 'non contenziosa' sembra porsi in contrasto con un'interpretazione che consenta di ricorrere al giudice di pace nel corso di una causa già instaurata, come centro 'esterno' pubblico di conciliazione.

Attualmente, comunque, la conciliazione non contenziosa del giudice di pace si inquadra più propriamente nell'ambito della conciliazione extra e pre-processuale, sia pure facoltativa, che non ha un rapporto diretto con il ruolo del giudice, e che ha trovato tradizionalmente applicazione nei tentativi obbligatori di conciliazione previsti in alcuni tipi di controversia come condizione di procedibilità, tentativi che, purtroppo, si sono rivelati di scarsa efficacia, a parte isolate eccezioni.

Un ultimo profilo di attribuzioni in materia conciliativa, intendo dire di attribuzioni che prevedono l'adozione di uno specifico provvedimento in materia conciliativa da parte del giudice, è poi rappresentato dalla competenza in materia di omologazione del verbale di conciliazione nel caso di procedura conciliativa attivata dalle associazioni dei consumatori e degli utenti nelle controversie previste dall'articolo 3 della legge n. 281/1998.

L'articolo 3, quarto comma, della legge, che fa riferimento al Pretore, data l'epoca di emanazione, limita la cognizione del giudice all'accertamento della regolarità formale del processo verbale, così restringendo molto il

possibile intervento dell'Autorità Giudiziaria, senza che si preveda poi la possibilità di impugnativa del verbale in questione.

Analoga omologazione, come è noto, è prevista in materia di conciliazione esterna nelle cause societarie.

Ben più incisivo è invece il ruolo del *settlement approval* in alcuni sistemi di *common law*, come quello degli Stati Uniti e dell'Australia, dove l'indagine del giudice si estende in pratica allo stesso merito dell'accordo, per verificarne la correttezza anche dal punto di vista dell'ipotetico conflitto di interesse tra le parti e i difensori.

Si tratta di un istituto che dovrà essere preso attentamente in considerazione anche in Italia, nella prospettiva dell'introduzione di azioni di massa anche nel nostro paese.

### **3. Il ruolo del giudice nella conciliazione esterna al processo**

L'altro punto da esaminare riguarda poi il ruolo del giudice in relazione all'ADR condotto dai centri esterni che forniscono simili servizi.

Il tentativo di conciliazione obbligatorio previsto quale condizione di procedibilità in alcune materie ha avuto un effetto assolutamente trascurabile, almeno in termini percentuali, essendo stato generalmente percepito dagli interessati non come uno strumento per definire la controversia, ma come un ostacolo da superare per poter iniziare il procedimento giudiziario.

So che l'esperienza di alcuni paesi del sud America, in particolare dell'Argentina e dell'Uruguay, è stata molto diversa, e che il tentativo di conciliazione obbligatorio ha avuto un successo notevole, in termini di numero di controversie definite, che si avvicina al 40% del totale.

Nel caso dell'Argentina, si deve comunque notare che il tentativo, che deve quindi essere inquadrato nella conciliazione endo-processuale, avviene dopo l'iscrizione della causa, e quindi non ne condiziona l'inizio, e non può durare oltre 60 giorni.

Personalmente, non ritengo utile la previsione di un tentativo obbligatorio di conciliazione prima dell'inizio della causa, almeno se concepito isolatamente, pur riconoscendo certamente che un diverso valore potrebbe possedere un simile tentativo se inquadrato nell'ambito di un *pre-action protocol*.

Penso che il successo del tentativo di conciliazione sia maggiormente assicurato dalla libera accettazione delle parti, come dimostra l'esperienza concreta, salva la possibilità, peraltro, di valutare ai fini delle spese il rifiuto di una delle parti non tanto di accettare certe condizioni, quanto di partecipare ad un tentativo di conciliazione.

Il punto centrale e cruciale del ruolo del giudice, peraltro, nei confronti della ADR ed in particolare della mediazione, esterna al processo, è costituito dalla possibilità di promuoverla e di facilitarla nel corso stesso della causa.

Prima di tutto, il ruolo del giudice, ma anche del personale che lo assiste, almeno negli ordinamenti dove tale personale esiste, è molto importante fin dal momento dell'iscrizione della causa, per la possibilità di informare le parti sull'esistenza delle procedure alternative, e dei centri ai quali si possono rivolgere, siano o meno iscritti nell'elenco degli organismi accreditati previsti dalle nuove norme in materia di controversie societarie.

Naturalmente, si deve evitare, specie nel contesto italiano, caratterizzato da un fortissimo sospetto di favoritismi, tutt'altro che ingiustificato, di privilegiare alcuni centri di conciliazione rispetto ad altri.

Come si è già detto, è proprio una simile preoccupazione ad avere ispirato alcune delle scelte del Progetto Conciliamo in corso a Milano.

Il problema più grave, attualmente, è comunque rappresentato dalla scarsità di mediatori esperti e professionalmente formati, o almeno dalla scarsità di informazioni sulla loro esistenza, a prescindere dal fatto che operino dentro o fuori gli elenchi delle Camere di Commercio.

L'esperienza pratica insegna che senza validi ed esperti mediatori è illusorio cercare di favorire lo sviluppo delle procedure alternative, dato che non c'è nulla di più promozionale del successo, in questo campo, come ha dimostrato l'esperienza di altri paesi.

E' ugualmente molto importante il coinvolgimento delle imprese, per le quali l'ADR può rappresentare un notevole beneficio, in termini di riduzione dei costi, e della durata e gravità dei conflitti, così come il coinvolgimento delle stesse amministrazioni pubbliche, anche attraverso impegni unilaterali ad accettare sempre e comunque di tentare la conciliazione.

In secondo luogo, il giudice può svolgere un ruolo molto incisivo anche nella fase successiva all'inizio vero e proprio della causa, svolgendo un ruolo informativo, come detto, e nella selezione del caso, cercando di individuare cioè i casi nei quali la procedura di ADR abbia possibilità di successo.

Anche per questo motivo, nella fase iniziale della causa, e non solo ai fini del tentativo di conciliazione giudiziale, è importante che vi sia la possibilità per il giudice di interrogare le parti e chiedere loro, direttamente, se siano disponibili a svolgere una procedura di ADR, anche al di fuori del processo, illustrando loro, realisticamente, i possibili vantaggi della scelta, che dovrebbe comunque rimanere totalmente libera.

L'unico esempio regolamentato dalla legge in materia di conciliazione esterna durante una causa in corso, che rientra pertanto nell'ipotesi della mediazione, è rappresentato, come è noto, da quello della mediazione nelle cause societarie.

Secondo questo modello le parti, ma sulla base di una clausola contrattuale o statutaria, e non su invito del giudice, si possono rivolgere a qualsiasi centro di ADR esterno alla Corte, ma solo gli accordi raggiunti presso gli organismi di conciliazione accreditati presso il Ministero della Giustizia possono essere utilizzati come titolo esecutivo.

In effetti, contrariamente a quanto si potrebbe ritenere, l'esigenza di attuare in via esecutiva un accordo di mediazione è statisticamente rara, negli ordinamenti dove l'istituto ha maggiore diffusione, ma non mi sembra che vi siano ragioni significative per opporsi ad una simile previsione, tanto più che il nostro ordinamento prevede già la regola dell'esecutività dei verbali di conciliazione giudiziali, e degli stessi accordi stipulati dinanzi al notaio.

Un altro punto molto importante del rapporto tra conciliazione esterna e processo è rappresentato dalla possibilità che il comportamento delle parti in relazione alle procedure di ADR sia valutato dal giudice ai fini delle spese di giudizio.

E' certamente un punto controverso, perché si deve accuratamente evitare che la valutazione del comportamento delle parti possa spingersi a valutare le ragioni stesse del mancato accordo ed il merito delle proposte, ciò che metterebbe a rischio la riservatezza della procedura.

Occorre trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di incentivare le procedure di ADR e quella di evitare che le posizioni delle parti siano



conosciute dal giudice, in caso di fallimento del tentativo, ciò che renderebbe problematico, e disincentiverebbe lo stesso svolgimento della procedura.

Credo che questo punto di equilibrio si possa trovare stabilendo che il giudice possa valutare, al termine della causa, la ragionevolezza e la giustificabilità del rifiuto da parte del vincitore della causa di procedere ad un tentativo di risoluzione alternativa, con le necessarie conseguenze in termini di spese di giudizio, almeno nei paesi dove è prevista la condanna alle spese della parte soccombente.

Non si dovrà trattare di una conseguenza automatica, ma di una valutazione caso per caso, basata sul comportamento delle parti nella causa e sulla obbiettiva incertezza del caso.

La soluzione da ultimo raggiunta in merito alla disciplina delle cause societarie, che ha eliminato la precedente previsione di una piena conoscenza da parte del Giudice del merito della proposta formulata dal conciliatore, subordinando la stessa stesura di una proposta alla richiesta di entrambe le parti, ha certamente eliminato un elemento molto pericoloso, ai fini della stessa praticabilità del tentativo.

La conciliazione delegata ha certamente pieno diritto di cittadinanza anche nel nostro ordinamento, e le iniziative che stanno sorgendo in materia in alcune sedi giudiziarie italiane ne rappresenteranno la dimostrazione pratica, anche prima della stessa introduzione di una normativa *ad hoc*.

Nessun ostacolo legislativo esiste infatti ad un invito da parte del giudice alle parti di esaminare una possibile definizione alternativa della controversia, e ciò che appare veramente determinante è piuttosto l'esistenza di mediatori affidabili e di un loro raccordo permanente con gli uffici giudiziari.

Il ruolo della cosiddetta conciliazione delegata, tuttavia, almeno in una prospettiva di lungo periodo, è più importante sul piano istituzionale, per ciò che può rappresentare in termini di legittimazione, che su quello strettamente quantitativo e deflattivo, dovendosi certamente auspicare che l'incremento della conoscenza degli strumenti di risoluzione alternativa porti gli interessati a rivolgersi direttamente al mediatore, senza neppure iniziare la causa.

Sul piano di principio, in ogni caso, la conciliazione delegata potrebbe costituire la prima manifestazione di un fenomeno destinato forse nel prossimo futuro a modificare lo scenario della giustizia nel mondo occidentale, vale a dire una progressiva diversificazione, anche all'interno dello stesso processo, dei sistemi di risoluzione delle controversie, e prefigurare un nuovo scenario, comprensivo di sviluppi ora non del tutto prevedibili.

## **GARANZIE E STANDARDS FORNITI DALLE ISTITUZIONI: L'ADR TRA PUBBLICO E PRIVATO**

Rinaldo Sali\*

1. Premessa. - 2. Quali sono le garanzie e i controlli dell'istituzione. Il rifiuto dell'istituzione a gestire una procedura. - 3. La garanzia dell'indipendenza. - 4. Garanzie e libertà procedurali. - 5. Garanzie e controlli sui tempi. - 6. Garanzie e controlli sui costi. - 7. ADR pubblico e ADR privato: conclusioni.

### **1. Premessa**

Scopo di questo contributo è sintetizzare quali siano le garanzie e i principi fondamentali che devono guidare l'attività di un'istituzione che amministra servizi di ADR, ossia servizi di risoluzione alternativa delle controversie o di cosiddetta 'giustizia alternativa'.

Cercherò di individuare tali garanzie prescindendo, almeno parzialmente, dal tipo di servizio o strumento che l'istituzione offre.

In altre parole: l'ADR è un fenomeno vario e articolato e gli strumenti che lo compongono differiscono molto tra loro. Non vi è dubbio che le sue due componenti principali, l'arbitrato e la conciliazione, siano del tutto differenti sia per natura e definizione, sia per il diverso ruolo del terzo - l'arbitro ovvero il conciliatore - chiamato a risolvere la controversia, sia per caratteristiche procedurali sia, infine, per il diverso risultato finale.

---

\* Vice Segretario Generale della Camera Arbitrale di Milano

Spesso, inoltre, le istituzioni di giustizia alternativa, soprattutto quelle internazionali, sono specializzate in uno dei due strumenti: è raro che un'istituzione arbitrale offra anche un servizio di conciliazione, così come i centri di conciliazione/mediazione raramente gestiscono anche arbitrati.

Rappresento, tuttavia, un'istituzione che gestisce sia arbitrati che conciliazioni e che investe fortemente nella loro integrazione e complementarità.<sup>1</sup>

Anche per questo, metterò in rilievo garanzie e principi istituzionali comuni, applicabili a tutti gli strumenti di risoluzione dei conflitti offerti dall'istituzione.

Accennerò, poi, alla distinzione tra ADR pubblico e ADR privato, mettendo in luce come, a mio parere, l'istituzione pubblica possa meglio fornire determinate garanzie, visto l'oggetto – l'offerta di servizi di giustizia – che ci troviamo ad analizzare.

Vedremo, infine, come il valore aggiunto dell'ADR pubblico traspaia anche da alcuni dati del Rapporto oggetto della presente pubblicazione.

## **2. Quali sono le garanzie e i controlli dell'istituzione. Il rifiuto dell'istituzione a gestire una procedura**

I fondamenti dell'intervento di una istituzione di risoluzione dei conflitti ovvero le caratteristiche principali che ne fanno la garante dei procedimenti che le vengono affidati sono, a mio parere, quattro: la garanzia

---

<sup>1</sup> Ho esperienza diretta di arbitrati e conciliazioni amministrative, come Vice Segretario Generale della Camera Arbitrale di Milano. Naturalmente, le opinioni che qui esprimo non vincolano l'istituzione.

dell'indipendenza e dell'imparzialità, le garanzie (di libertà) procedurali, la garanzia e il controllo dei tempi del procedimento, la garanzia dei costi.

Le parti – imprese, consumatori – quando fanno riferimento ad una istituzione che gestisca la loro controversia sottoscrivono un contratto con il quale affidano tale controversia ad un regolamento, di arbitrato o di conciliazione, che ne determina il procedimento e lo svolgimento. Naturalmente le parti possono anche prevedere disposizioni in deroga alle previsioni del regolamento richiamato.

Pensiamo all'arbitrato.

L'istituzione fa un'offerta di servizio al pubblico. Le parti la accettano, sottoscrivendo una clausola compromissoria ma, nel contempo, vi inseriscono (lo fanno normalmente) modifiche o deroghe alle previsioni del regolamento arbitrale.

Per quei casi, l'art. 832, 2° comma, c.p.c., prevede che *“nel caso di contrasto tra quanto previsto nella convenzione di arbitrato e quanto previsto dal regolamento, prevale la convenzione di arbitrato”*. Ma non sempre, non per qualunque contrasto.

L'arbitrato si basa sulla volontà delle parti, ma vi sono principi che un'istituzione si dà e che non possono essere derogati perché ne risulterebbero snaturati il ruolo e la funzione. Di qui la facoltà dell'istituzione (art. 832, 6° comma, c.p.c.) di rifiutare di amministrare l'arbitrato: se le deroghe pattizie ne toccano i fondamenti, l'istituzione può fare un passo indietro e quell'arbitrato 'retrocede' da amministrato ad arbitrato *ad hoc*, senza l'intervento dell'istituzione.

Quali sono allora i principi fondamentali, 'l'ordine pubblico istituzionale', la cui deroga consente all'istituzione stessa di non sentirsi più vincolata

all'offerta di gestione del servizio? Sono, appunto, quei principi di indipendenza, di controllo della procedura, di tempi e costi che, oltre a sostanziare i fondamenti dell'istituzione, costituiscono le garanzie che le parti devono pretendere dalla stessa.

### **3. La garanzia dell'indipendenza**

L'istituzione deve garantire l'indipendenza e l'imparzialità secondo due profili:

- a) l'indipendenza e l'imparzialità propria;
- b) l'indipendenza dei soggetti terzi chiamati a risolvere le controversie: gli arbitri e i conciliatori.

*Sub a)* l'indipendenza riguarda, in generale, elementi come il finanziamento dell'istituzione e l'assetto proprietario. Non vi è dubbio che quando si tratti di una istituzione pubblica l'indipendenza dovrebbe essere meglio garantita e comunque considerata un elemento costitutivo dell'istituzione stessa. L'esigenza, ad esempio, di trovare fondi per il finanziamento o la sponsorizzazione legata all'organizzazione di eventi, convegni e altro - attività tipiche di una società privata - si concilia a fatica, talvolta, con il fatto di offrire servizi di giustizia che vedano poi coinvolte singole imprese. Inoltre, è opportuno che le istituzioni ADR prevedano specifiche incompatibilità relative ai propri organi: i membri dei propri organi o consigli, così come i loro associati o stretti collaboratori professionali, non dovrebbero poter essere nominati arbitri o conciliatori - nè dall'istituzione direttamente nè dalle parti - nei procedimenti amministrati dall'istituzione stessa.

*Sub b)* l'istituzione deve garantire l'indipendenza degli arbitri e dei conciliatori nominati nei suoi procedimenti.

Da un lato, e soprattutto per l'arbitrato, occorre precisare che le istituzioni non nominano sempre e comunque gli arbitri dei loro procedimenti. Nella maggior parte dei casi è lasciata alle parti la libertà di nominare gli arbitri, intervenendo direttamente solo nei casi in cui le parti non si accordino sul nome del terzo arbitro o dell'arbitro unico. La statistica della Camera Arbitrale di Milano, l'ente arbitrale nazionale più rilevante almeno per numero di arbitrati gestiti, è significativa al riguardo: nel 2007 il 40% degli arbitri è stato nominato dall'istituzione (perché così hanno voluto le parti), mentre il 56% degli arbitri è stato direttamente nominato dalle parti, con una scelta totalmente libera, visto che la Camera Arbitrale milanese non aveva - e non ha tuttora - una lista all'interno della quale scegliere obbligatoriamente o alla quale fare anche solo riferimento per la nomina.

Dal Rapporto non risulta quale sia questa suddivisione percentuale tra tutte le camere arbitrali analizzate. Parrebbe tuttavia che la maggior parte delle camere arbitrali nazionali (camere di commercio e non) preferiscano un intervento più diretto e invasivo nella nomina se è vero, come risulta dal Rapporto, che 52 istituzioni su 64 (l'81%) hanno dichiarato di possedere una lista obbligatoria di arbitri all'interno della quale le parti possono scegliere l'arbitro, e altre 4 camere hanno dichiarato di possedere un elenco che funziona da riferimento non vincolante per le parti. Le istituzioni che hanno dichiarato di non avere una lista sono solo 8 (il 13%).

La mia opinione è che il tentativo più serio e più difficile in questo campo l'istituzione lo compia cercando di coniugare la libertà della nomina lasciata completamente alle parti con il controllo assoluto dell'indipendenza. In altre

parole, l'istituzione ha un interesse relativo a nominare sempre e comunque gli arbitri del procedimento, mentre deve avere un interesse assoluto al controllo della loro indipendenza e imparzialità.

E' ormai prassi consolidata tra le migliori istituzioni internazionali ed è una buona tendenza che si sta diffondendo anche tra le camere arbitrali nazionali quella di richiedere all'arbitro - a chiunque, sia al co-arbitro nominato dalla parte sia al presidente del collegio nominato di comune accordo o dall'istituzione - una dichiarazione di indipendenza (la cosiddetta *disclosure* tipica dell'arbitrato internazionale) con la quale dovrà precisare qualunque fatto, relazione o circostanza che lo leghi o lo abbia legato in passato (e in quale passato, se prossimo o remoto) agli altri soggetti dell'arbitrato: le parti, gli arbitri e persino l'istituzione arbitrale. Tale dichiarazione viene sottoposta alle parti per eventuali osservazioni ovvero per la ricusazione dell'arbitro e viene vagliata dall'istituzione ai fini della conferma o meno dell'arbitro stesso.

Anche qui riporto un dato specifico della Camera Arbitrale di Milano, in assenza di un dato generale del Rapporto sul punto: nel corso del 2007 la Camera milanese ha negato la conferma al 6% degli arbitri nominati, secondo una prospettiva di equilibrato rigore, in linea con i numeri delle principali istituzioni arbitrali europee.

Occorre, in ogni caso, dire che almeno per l'arbitrato i conflitti di interesse si combattono o si prevengono procedendo ad un buon ricambio professionale e generazionale: variare le nomine, nominando (anche) professionisti giovani, di varia estrazione professionale (non solo avvocati ma - in funzione di arbitrati tecnici - anche dottori commercialisti o ingegneri), curare l'aspetto geografico della nomina (ad es. nominare un arbitro bolognese in



un arbitrato tra un'impresa milanese ed una fiorentina) sono alcuni degli elementi che devono far parte del patrimonio di un'istituzione che voglia davvero alimentare il movimento dell'arbitrato nel nostro Paese e che anche in questo campo, già caratterizzato da forti chiusure professionali, voglia affermare il merito, non affidandosi automaticamente al dato della sola età e dell'esperienza.

Come si può immaginare il discorso è affine ma differente per la conciliazione. Mentre, infatti, il mestiere di arbitro è il portato di una stratificazione professionale che arriva da lontano e non è un caso che gli arbitri più conosciuti, nel nostro Paese, costituiscano anche l'élite della professione legale, almeno per il campo commerciale e processualcivilistico, il mestiere di conciliatore, in quanto tale, sta invece sviluppandosi solo ora. Da poco si tengono presso le Camere di Commercio, e non solo, corsi di formazione in cui si insegna e si sviluppa come 'materia' coerente l'insieme delle tecniche e dei metodi psicologici e relazionali che servono al conciliatore per favorire l'avvicinamento delle posizioni delle parti e il raggiungimento dell'accordo. Da tali corsi, che abilitano alla funzione di conciliatore, escono i nomi dei conciliatori che compongono le liste e gli elenchi dei centri di conciliazione. Rispetto all'arbitrato, dunque, il discorso della lista è un passaggio certamente più vincolante per una istituzione, direi quasi obbligato. Ad esempio, tutte le Camere di Commercio hanno una lista composta grazie ai corsi di formazione, dalla quale scegliere il conciliatore del caso concreto. Del resto, per avere la prova del differente approccio formativo (teorico e professionale) dell'arbitro e del conciliatore basti pensare alla disciplina societaria (d.lgs. n.5/2003) che ha previsto l'ampio utilizzo di entrambi gli strumenti, regolando tuttavia solo per il conciliatore i

requisiti formativi e le qualifiche professionali idonee per ottenere l'accreditamento, mentre per gli arbitri è stato solo previsto il principio formale della nomina eterodiretta, in funzione di garanzia dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudicanti.

Identico all'arbitrato, seppure forse meno strutturato proceduralmente, è il discorso dell'indipendenza e dell'imparzialità del conciliatore che l'istituzione deve garantire come elemento imprescindibile della propria azione.

L'istituzione deve inoltre evitare commistioni tra la figura del conciliatore e quella dell'arbitro nella medesima controversia. Chi fa il conciliatore è opportuno che non faccia poi l'arbitro nella stessa controversia, per evidenti ragioni di pregiudizialità cui il conciliatore si espone nella sua fase di ascolto delle posizioni delle parti e che potrebbero poi precludergli, nel caso di fallimento del tentativo conciliativo, lo svolgimento imparziale del ruolo giudicante di arbitro.

Rimane, a proposito delle nomine, il tema dell'istituzione che faccia da compositore diretto della controversia. E', più in particolare, il caso del funzionario che, oltre a svolgere funzioni di gestione amministrativa, opera anche come conciliatore della controversia devoluta all'istituzione. In questo modo l'istituzione non dovrebbe nemmeno cercare le competenze del conciliatore fuori da sé e questo potrebbe anche comportare probabili riduzioni di costi per le parti. Tale esperienza, che pure potrebbe avere alcune sensate ragioni, soprattutto in relazione ai contenziosi di più basso livello economico, non è adottata generalmente dalle istituzioni, tranne nel caso dei Corecom, organismi delle Regioni attivi nella conciliazione in materia telefonica e di telecomunicazioni, di cui si dà conto ampiamente nel

Rapporto. Mi pare, comunque, significativo che la figura del funzionario-conciliatore si sia sviluppata in questo settore, nel quale i contenziosi sono moltissimi (le domande di conciliazione presso i Corecom rappresentano nel 2007 i 2/3 di tutte le conciliazioni amministrative in Italia), caratterizzati da una forte serialità nell'oggetto del contendere e con un valore economico medio-basso.

#### **4. Garanzie e libertà procedurali**

Le istituzioni ADR si dotano normalmente di regolamenti arbitrari e/o conciliativi predefiniti che disciplinano lo svolgimento dei procedimenti. La caratteristica procedurale più importante e che ha effetti diretti e ben visibili sui tempi e sul buon andamento dei procedimenti è, sotto questo profilo, la capacità delle istituzioni non tanto di fornire una disciplina dettagliata, rigidamente articolata e onnicomprensiva - una sorta di copia del processo civile - quanto piuttosto di fornire una serie di opzioni procedurali che consentano al terzo, arbitro o conciliatore, e alle parti di modellare lo svolgimento del procedimento e di adattarlo alla specifica controversia. Fermo restando il rispetto di alcune fondamentali garanzie che possiamo ricondurre, in generale, al principio del contraddittorio.

In altri termini, in arbitrato si tratta di proporre regolamenti elastici, dotati di un vasto armamentario procedurale e istruttorio che l'arbitro sceglierà di volta in volta in funzione di precise ragioni legate alle peculiarità di quella controversia. Così, per citare l'esempio che meglio conosco, quello del Regolamento della Camera Arbitrale di Milano (art. 31), si lascia all'arbitro di regolare la fase conclusiva del procedimento nel modo che ritiene più opportuno: limitandosi a far precisare le conclusioni ovvero, se del caso,

fissando ulteriori termini alle parti per il deposito di comparse conclusionali, note di replica ed un'eventuale udienza di discussione finale. Nel valutare se accedere a ciascuna di tali opzioni l'arbitro terrà elasticamente conto, oltre che delle esigenze delle parti, anche e soprattutto delle caratteristiche della lite, modulando la complessità della procedura in ragione della complessità della controversia.

In conciliazione, la flessibilità regolamentare dell'istituzione deve essere ancora più forte e si traduce nella predisposizione di regolamenti semplificati e snelli che affidano al conciliatore la reale lettura della controversia e la determinazione delle migliori modalità per favorire il raggiungimento dell'accordo. L'istituzione può così affidare al conciliatore la scelta del migliore approccio metodologico - facilitativo piuttosto che valutativo - alla controversia, affidandogli altresì il compito di stabilire la successione delle fasi del procedimento, così come l'alternanza di incontri congiunti e sedute separate.

Da queste considerazioni discende che il vero nodo è garantire la migliore qualità possibile dell'arbitro e del conciliatore, ai quali spetterà la scelta tra i vari arnesi messi a disposizione dall'istituzione nella prospettiva di una soluzione la più elastica, snella e vicina alle esigenze e ai reali interessi delle parti.

## **5. Garanzie e controlli sui tempi**

Una regolamentazione elastica ha certamente effetti positivi sui tempi dei procedimenti. Su tale elemento, tuttavia, è opportuno che l'istituzione eserciti un controllo diretto e rigoroso. In effetti, una ragionevole durata dei procedimenti è garantita dal fatto che l'istituzione mantenga il potere di

decidere sul termine finale e sulle proroghe da assegnare per il deposito del lodo. Penso infatti all'arbitrato e alle fisiologiche richieste degli arbitri di avere una o più proroghe del termine fissato per la consegna della decisione. Osservo che in arbitrati non amministrati le parti possono essere spesso in imbarazzo nel negare la proroga del lodo agli arbitri. La posizione dell'istituzione, mediana tra le parti e gli arbitri, previene, invece, queste difficoltà ed imbarazzi, assumendosi l'intera responsabilità di concedere motivatamente ovvero di negare la proroga dei termini.

Lasciare in mano questo potere all'istituzione significa avere un soggetto diverso dalle parti e dal giudice (dall'arbitro) in grado di garantire sulla base di una valutazione oggettiva la *ragionevole* durata del procedimento.

Del resto, il Rapporto evidenzia tempi medi piuttosto buoni, sia delle conciliazioni che degli arbitrati amministrati. Segno di un intervento efficace e incisivo delle istituzioni su questo punto. In particolare, per la conciliazione amministrata si segnalano tempi medi realmente competitivi che vanno dai 62/63 giorni della conciliazione delle Camere di Commercio ai 76 giorni medi del Corecom (va comunque considerato che sia le conciliazioni camerali che quelle del Corecom si chiudono normalmente con un solo incontro di conciliazione: i giorni indicati sono quelli necessari ad ottenere la risposta della parte 'convenuta' e ad organizzare l'incontro). Il dato specifico della conciliazione della Camera Arbitrale di Milano è di 35 giorni (dato 2007).

## **6. Garanzie e controlli sui costi**

E' indubbio che una delle ragioni di nascita e sviluppo degli strumenti ADR è proprio l'elemento costi, ossia la possibilità di contenerne le dimensioni

rispetto alla giustizia ordinaria. Ciò è certamente vero per la conciliazione i cui costi sono generalmente molto contenuti. Per l'arbitrato il discorso è più articolato visti i costi più elevati connessi allo svolgimento delle procedure. Tali costi, tuttavia, sono ampiamente compensati, oltre che dalla qualità del giudicante, dalla possibilità che l'arbitrato, specialmente se amministrato, offre di tenere sotto controllo il fattore tempo, che è l'elemento di vero e maggior costo per l'impresa.

Le garanzie che l'istituzione offre in relazione all'elemento costi sono di due tipi:

- a) la garanzia di prevedibilità e trasparenza;
- b) la garanzia di controllo e calmieramento.

*Sub a)* garantire prevedibilità e trasparenza significa garantire la possibilità per le parti di valutare meglio quali siano i criteri che l'istituzione adotta per definire il valore di lite. La domanda delle parti nei confronti dell'istituzione, in particolare in arbitrato, non è più o non è solo avere costi bassi, ma capire esattamente quali siano i criteri per determinare il valore di lite che è, come noto, il parametro fondamentale che permette di prevedere quanto si andrà a spendere. La Camera Arbitrale di Milano ha fissato in un allegato specifico (Allegato A) al Regolamento l'insieme dettagliato dei criteri che permettono alle parti di capire come si determini esattamente il valore di lite. In generale, definire il valore di lite come l'insieme delle domande formulate da tutte le parti responsabilizza le parti stesse sui costi dell'arbitrato e le spinge ad una valutazione più realistica delle rispettive pretese. Normalmente le istituzioni, almeno a livello nazionale fissano le tariffe in base a scaglioni che prevedono costi crescenti al crescere del valore della controversia.

*Sub b)* garantire il controllo dei costi significa operare secondo uno schema economico preciso. In questo senso le istituzioni possono adottare due vie: con la prima, più *soft*, l'istituzione si limita a indicare alle parti quali siano le cifre dei pagamenti lasciando che i rapporti economici si svolgano, secondo le tariffe prefissate, direttamente tra parti e arbitri. Con la seconda via, l'intervento istituzionale è più forte: l'istituzione non si limita a indicare il *quantum* alle parti ma si pone sempre nel mezzo dello schema economico, ricevendo i pagamenti dalle parti e riversando poi gli onorari agli arbitri (o ai conciliatori). In questa seconda prospettiva, a mio avviso preferibile, l'istituzione garantisce che non vi sia mai nessun rapporto economico diretto tra parti e arbitri/conciliatori.

Oltre allo schema formale, l'istituzione può incidere sostanzialmente nel controllo e nel calmieramento dei costi, invitando le parti e gli arbitri ad una serie di comportamenti procedurali virtuosi che consentano la massima razionalizzazione delle spese: dall'invito a considerare il tentativo di conciliazione prima di un eventuale procedimento arbitrale alla scelta, ove opportuna, dell'arbitro unico anziché del collegio arbitrale; dalla nomina di avvocati difensori e arbitri realmente disponibili e indipendenti (l'eventuale procedura di ricsuzione comporta un aggravio di tempi e costi) al deposito di atti il più possibile completi sul merito e le pretese; dalla limitazione, ove possibile, dell'attività istruttoria all'utilizzo delle nuove tecnologie per le udienze (videoconferenza o conferenza telefonica).

Infine, quanto alle tariffe, occorre dire che l'istituzione normalmente garantisce il *quantum* (e la prevedibilità) degli onorari degli arbitri (o dei conciliatori), oltre che dei propri, mentre sfuggono alla determinazione istituzionale gli onorari degli avvocati delle parti: gli onorari di difesa

rimangono ovviamente legati alle tariffe forensi e - occorre sottolineare - costituiscono normalmente la voce statisticamente più rilevante delle spese generali di controversia.

## **7. ADR pubblico e ADR privato: conclusioni**

Il Rapporto ha sottolineato la prevalenza dei numeri dell'ADR pubblico: le conciliazioni e gli arbitrati amministrati da una istituzione pubblica sono di gran lunga più numerosi dei procedimenti affidati ai privati. Basti pensare al fatto che il 94% di tutti i procedimenti ADR amministrati, considerati nel Rapporto, si riferiscono ai Corecom regionali e alle Camere di Commercio.

La ragione va necessariamente ricercata nell'esistenza di fonti normative che impongono o indirizzano le parti verso l'ADR gestito da enti pubblici: tale è, appunto, il caso delle Camere di Commercio e dei Corecom.

Accanto, e forse a monte di tale ragione, sta comunque il necessario e maggiore affidamento che l'ente pubblico è in grado di sviluppare quando si tratti di offrire un servizio di giustizia. Richiamo quanto dicevo in precedenza sul tema dell'indipendenza dell'ente pubblico: tale caratteristica deve essere elemento costitutivo dell'istituzione pubblica. Anche sul fronte economico l'istituzione pubblica può contare su risorse e finanziamenti pubblici che, oltre a consentirle di offrire i servizi a costi contenuti, la espongono a minori pressioni finanziarie rispetto a quelle cui è esposto il privato che solo dal mercato può reperire i suoi finanziamenti.

In realtà, queste considerazioni generali vanno meglio articolate per i due principali ma - mi ripeto - differenti strumenti dell'arbitrato e della conciliazione.



Per l'arbitrato la vera alternativa all'arbitrato amministrato ('pubblico') non è l'arbitrato amministrato da enti privati quanto, piuttosto, l'arbitrato *ad hoc*. Sappiamo che quest'ultimo è un fenomeno 'grigio', di difficile rilevazione (il Rapporto non se ne è, giustamente, potuto occupare) e tuttavia, presumibilmente, molto più diffuso dell'amministrato, ancora oggi. In questo contesto l'arbitrato amministrato rivela una capacità espansiva limitata, e tuttavia ben delineata. Non si vedono, cioè, le condizioni per uno sviluppo di una pluralità di centri arbitrali con numeri e dimensioni rilevanti. Al contrario, il fenomeno tende normalmente a consolidarsi attorno ad una istituzione nazionale (e internazionale) che, grazie alla qualità del suo intervento e alla professionalità di chi vi opera, è in grado di offrire un servizio realmente competitivo rispetto all'arbitrato *ad hoc*. E, del resto, anche negli altri principali Paesi europei questa è la situazione: esistono uno o, raramente, due centri nazionali/internazionali di riferimento e non c'è molto spazio per una diffusione capillare nei centri minori.

La conciliazione commerciale, invece, si è sviluppata negli ultimi anni quasi esclusivamente come conciliazione amministrata. Non si danno esempi significativi di conciliazione commerciale *ad hoc*.

L'alternativa è allora tra conciliazione amministrata da enti pubblici e conciliazione amministrata da privati. Il Rapporto ha evidenziato la netta prevalenza del fenomeno conciliativo pubblico rispetto al privato, ed ho accennato ad alcune ragioni di ciò. Mi pare, in ogni caso, opportuno sottolineare i benefici di questa potenziale concorrenza, già avviata del resto con la riforma societaria e con l'approntamento del relativo Registro Ministeriale degli enti di conciliazione societaria. E' una concorrenza destinata ad aumentare se sarà approvata la delega in materia di

conciliazione commerciale, attualmente - gennaio 2009 - in discussione davanti alle Camere.

Lo scambio di metodi e di esperienze di gestione tra privato e pubblico, la circolazione di modelli procedurali differenti, la collaborazione nella selezione e nel reclutamento dei professionisti, il contenimento dei costi e l'efficienza gestionale sono tutti fattori che possono contribuire ad una crescita complessiva del fenomeno conciliazione nel nostro Paese. Anche il legislatore può favorire tale crescita fissando le regole e gli standards di qualità di questa concorrenza, a condizione che il suo intervento sia improntato alla snellezza e all'efficienza e non sia caratterizzato da un eccesso di controllo e di burocrazia da riversare sui centri ADR. E' l'ultima cosa di cui hanno bisogno strumenti come questi, nati all'insegna della celerità di soluzione e della flessibilità.

# **LA CULTURA DELLA GIUSTIZIA E LA PROMOZIONE DELL'ADR (ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION)**

Tiziana Pompei\*

Sommario: 1. La crisi della giustizia. - 2. Una nuova cultura della giustizia. - 3. Gli organismi di conciliazione e i modelli di conciliazione. - 3.1 La conciliazione amministrata dalle Camere di Commercio. - 3.2 La conciliazione amministrata dai Corecom. - 3.3 Il modello di conciliazione paritetica: le Associazioni dei consumatori. - 4. La diffusione della conoscenza delle ADR tra le imprese, i consumatori e i professionisti: i risultati di un sondaggio. - 4.1 I risultati principali del sondaggio. - 4.2 Analisi delle imprese. - 4.3 Analisi delle famiglie. - 4.4 Analisi dei professionisti. - 5. Conclusioni.

## **1. La crisi della giustizia**

In Italia si può dire che esista un problema giustizia che è avvertito sia nel mondo politico che nella società civile, ed è quello della lunghezza dei procedimenti.

Questo fatto ha avuto come logica conseguenza che si sia diffuso un senso di incertezza del diritto.

La crisi della giustizia civile italiana dipende da molti fattori:

- la facilità con cui si possono instaurare giudizi ordinari per il riconoscimento dei propri diritti;

---

\* Dirigente Area Relazioni Istituzionali Unioncamere

- il gran numero di leggi che devono essere applicate non solo perché sono corpose ma anche perché spesso sono poco comprensibili ed il sistema giustizia è costretto a riempirle di contenuto;
- la grande quantità di documenti che in ogni processo viene prodotta ed è costituita da sempre più numerosi e corposi atti difensivi, dalle risultanze probatorie, dalle perizie tecniche;
- la cronica carenza di strutture;
- le manovre dilatorie, ancora oggi ben possibili e di fatto largamente utilizzate;
- una gestione del contenzioso civile che fatica ancora ad informatizzarsi;
- il conseguente arretrato che ingolfa le vie giudiziarie.

Un altro aspetto che va sottolineato è che questi problemi hanno una diversa intensità nelle aree del Paese a causa del fattore umano che è determinante: il sistema si poggia infatti sull'attività delle persone che vivono in territori diversi in cui la cultura è differente e la cui propensione al lavoro è variabile. Questo rende difficile anche l'analisi dei problemi e la ricerca di soluzioni efficaci ed omogenee che possono dare risposta alle esigenze di tutte le aree del nostro Paese.

La disciplina processuale inoltre è rimasta complessa e articolata nonostante gli interventi legislativi degli ultimi anni che hanno privilegiato l'oralità, la concentrazione e l'immediatezza.

Le riforme al Codice di Procedura Civile sono intervenute, nel rispetto dei principi processuali e civilistici, per introdurre la monocraticità del Giudice, la provvisoria esecutività della sentenza di primo grado, il divieto dei *nova* in appello, con l'obiettivo di ridurre il numero dei procedimenti e di razionalizzare il processo, ma richiedendo contemporaneamente una

maggior responsabilizzazione non solo dei giudici, ma anche degli avvocati<sup>1</sup>.

Il legislatore ha fatto la sua parte ed anche i giudici hanno fatto quanto era nelle loro possibilità per assimilare e gestire il nuovo modulo processuale, pur tra enormi difficoltà di carattere strutturale.

A conferma di quanto detto sul fattore umano, c'è da dire che c'è stato fin da subito un atteggiamento di diffidenza da parte della classe forense nei riguardi dei nuovi modelli processuali.

Queste considerazioni rendono evidente che in realtà non ha fallito il modello processuale disegnato dal legislatore in questi ultimi anni, ma la pretesa di farlo funzionare senza le necessarie misure ordinamentali di contorno.

Esiste dunque un problema di domanda e di offerta di giustizia.

Sotto il profilo della domanda il tema è strettamente collegato a quello dei diritti e della loro evoluzione: i diritti che si ritiene di dover far valere non sono più generali e sono diversamente strutturati. Il cittadino ha bisogno di affermare le proprie ragioni che sono sempre più individuali cosicché i diritti sono sempre più frammentati e hanno bisogno di specifiche tutele<sup>2</sup>.

Sotto il profilo dell'offerta occorre continuare ad intervenire sul sistema giustizia ma certamente è necessario aprire ad altri sistemi.

Quando si dice che sono le imprese e i consumatori a subire più di tutti gli effetti di questa distorsione tra domanda e offerta di giustizia in realtà stiamo dicendo che tutti, direttamente o indirettamente, ne subiamo le conseguenze.

---

<sup>1</sup> Francesco P. Luiso – Bruno Sassani, *La riforma del processo civile*, 2006

Per l'impresa produttrice del bene o prestatrice del servizio è spesso infatti insostenibile l'onere economico e di personale addetto per far fronte ad una miriade di controversie trascinate per anni nei vari uffici giudiziari. E questo le impedisce innanzitutto di elevare la qualità dei servizi ma anche di rafforzare la fiducia dei consumatori.

Un'indagine condotta da Confartigianato nel 2006, che analizza i tempi di attesa e la spesa sopportata dalle imprese a causa dei ritardi della giustizia civile, mette in evidenza che le imprese devono attendere in media 1.765 giorni (quasi 5 anni) per avere giustizia durante una causa civile. Tali attese arrivano a costare alle 6.073.020 di imprese considerate, 2.331 milioni di euro<sup>3</sup>.

Per i consumatori dei beni o gli utenti del servizio è invece diseconomico avviare una azione ordinaria, spesso per liti di modesta entità economica, con costi certi e benefici futuri incerti.

A questo si aggiunge che il cittadino medio dovrà poi ricercare il difensore o il consulente tecnico che richiede, comunque, una notevole perdita di tempo e di denaro.

L'impresa e il consumatore devono avere un accesso più facile alla giustizia per la tutela dei propri diritti al fine di non alimentare anzi, per contrastare, quel pensiero diffuso per cui chi è più forte, chiunque sia, non può sottrarsi alle responsabilità perché il più debole non ha gli strumenti per far valere i propri diritti e quelli tradizionali sono costosi, lunghi e alla fine inutili.

---

<sup>2</sup> Rapporto Censis "L'avvocatura ripensa al sistema giustizia" promosso da Consiglio Nazionale Forense, Fondazione dell'Avvocatura Italiana e Associazione Italiana Giovani Avvocati - luglio 2008

<sup>3</sup> Confartigianato – Ufficio Studi – Rapporto sui tempi e sui costi della giustizia civile 2006

## **2. Una nuova cultura della giustizia**

L'impatto economico è sicuramente rilevante e la risposta a questi problemi potrebbe essere quella di lavorare sull'offerta tradizionale come è stato fatto sinora: rafforzare le strutture, investire in risorse umane ed economiche e rendere il sistema giustizia un sistema efficiente in grado di dare risposte adeguate a cittadini ed imprese.

Se si va ad analizzare la domanda ci si rende conto che forse l'offerta può, anzi deve, differenziarsi, perché di fronte a forme sempre più ampie e diverse di conflitto è necessario dare spazio e diffondere modalità alternative ed extragiudiziali.

La diffusione del consumerismo, da un lato, e dei conflitti seriali dall'altro, pongono ancora di più all'attenzione del legislatore e delle istituzioni la necessità di promuovere l'azione di forme diverse, esterne al campo giudiziale, di risoluzione dei conflitti, che permettano alle parti in causa di pervenire a soluzioni condivise e proprio per questo vantaggiose.

La promozione di tali modalità consentirebbe di percorrere più facilmente le strade alternative che contribuiscono ad alleggerire le strutture della giustizia e consentono di rafforzare competenze diffuse che potenziano le risorse umane e culturali delle comunità.

In Italia la figura del giudice di pace prima, e la previsione anche legislativa di organismi di conciliazione poi, hanno iniziato ad introdurre dei cambiamenti per cui prima ed in alternativa alle strade processuali è possibile individuare soluzioni soddisfacenti per le parti interessate.

L'Unione Europea inoltre da tempo opera in questa direzione con le Raccomandazioni del 30 marzo 1998 (98/257/CE) e del 4 aprile 2001 (2001/310/CE) relative ai principi applicabili agli organi extragiudiziali per

la risoluzione delle controversie in materia di consumo, con il Libro Verde della Commissione delle Comunità europee del 19 aprile 2002 sui metodi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale e, più recentemente, con la Direttiva UE 2008/52/CE in tema di mediazione in materia civile e commerciale.

E' necessario dunque promuovere la cultura delle ADR e della conciliazione in particolare, non intesa quale sottrazione di giustizia, per affiancare a quella strutturata e incardinata nel procedimento giudiziario anche quella volontaria e non coercitiva ma che allo stesso tempo riesce a favorire la continuità dei rapporti.

Questi strumenti inoltre si basano su una particolare concezione del conflitto, concepito come una occasione di evoluzione e cambiamento, di crescita per valutare altre idee, di superamento del proprio particolare punto di vista e come bisogno di trovare una soluzione.

E' un approccio dinamico dove il conflitto e la contrapposizione non sono disordine ma fatti positivi e costituiscono elementi di novità, con l'effetto di favorire il confronto e la crescita delle relazioni.

E' anche un modo diverso di fare giustizia 'civile' con un approccio che vede la pacifica convivenza come un valore da perseguire.

Da questo diverso modo di considerare il contrasto derivano l'esigenza di individuare modalità nuove per risolverlo, come gli strumenti di giustizia alternativa che possono essere la base di una nuova 'educazione alla giustizia'.

Le Camere di Commercio lo fanno molto bene, perché dalla riforma del 1993 hanno avviato un intenso sforzo organizzativo per promuovere l'utilizzo della conciliazione e oggi costituiscono una rete efficiente di



servizi di giustizia alternativa a disposizione delle imprese e dei consumatori.

### **3. Gli organismi di conciliazione e i modelli di conciliazione**

Dalla II Indagine sulla diffusione della giustizia alternativa<sup>4</sup>, che costituisce parte integrante del Rapporto, emerge un quadro in cui sono ancora molto pochi i soggetti che hanno investito in questi nuovi strumenti e hanno fatto scelte diverse sia sul piano organizzativo che su quello dei modelli di conciliazione.

Mettere a confronto le esperienze più significative, tuttavia, può aiutare a capire quale sia il modo migliore per promuovere ed incentivare l'utilizzo di questi servizi.

#### **3.1 La conciliazione amministrata dalle Camere di Commercio**

Le Camere di Commercio, con la legge n. 580/93, sono state individuate come sede per la risoluzione delle controversie tra imprese, e tra imprese e consumatori.

Con questa legge le Camere di Commercio si sono inserite all'interno del circuito della giustizia alternativa ed in seguito molte altre norme hanno riconosciuto alle Camere questo ruolo, ed hanno affidato ad esse le nuove funzioni nei settori dell'energia e del gas, in materia di subfornitura, di turismo, societaria e, soprattutto, in materia di consumo.

---

<sup>4</sup> Curata da Vincenza Bonsignore e affidata da Unioncamere, Camera di Commercio di Milano, Camera Arbitrale di Milano e ISDACI

Le 105 Camere di Commercio presenti nelle Province italiane si sono dotate, grazie anche al lavoro di sostegno svolto dall'Unioncamere, di regole, tariffe e codici di comportamento per conciliatori, comuni e condivisi.

Questa uniformità garantisce un servizio di conciliazione omogeneo, sia per le imprese che per i consumatori su tutto il territorio nazionale. La conciliazione camerale è amministrata, volontaria (ad eccezione delle controversie in materia di subfornitura e di telecomunicazioni) e facilitativa.

La conciliazione amministrata è quella per cui le parti si affidano ad un organismo terzo che nel silenzio delle parti svolge le funzioni di autorità di nomina ed è preposto alla gestione e all'organizzazione amministrativa delle procedure conciliative<sup>5</sup>.

Tale impostazione consente di offrire alle parti uno strumento di giustizia alternativa, regolato da una procedura predefinita, in cui il terzo neutrale è presente all'incontro con le parti e le aiuta a negoziare un accordo. Il conciliatore ha un'ampia libertà d'azione e può impostare l'andamento dell'incontro secondo la metodologia che riterrà più adatta.

Il servizio di conciliazione si connota per l'informalità, la rapidità dei tempi, la riservatezza e, infine, per i costi contenuti.

Uno strumento come questo, dunque, risulta particolarmente adattabile ad un gran numero di controversie di natura commerciale.

Il sistema camerale si è impegnato, insieme all'Unioncamere, in un grande lavoro per strutturare servizi efficienti ed efficaci e per rendere la conciliazione un modo alternativo di risoluzione delle controversie davvero appetibile e preferibile per gli operatori del mercato.

---

<sup>5</sup> Angelo Buonfrate, Chiara Giovannucci Orlandi, *Codice degli arbitrati delle conciliazioni e di altre ADR*, UTET, 2006

Questo lavoro ha portato a risultati importanti:

- tutte le Camere hanno strutturato un servizio di conciliazione per le imprese e per i consumatori;
- le Camere si sono impegnate in un intenso lavoro sul fronte della formazione che ha coinvolto sia i funzionari camerale addetti ai servizi, sia i conciliatori iscritti nelle liste camerale per gestire le relative procedure (sono stati formati dal 2003 al 2007 6.112 conciliatori di cui 1.088 solo nel 2007);
- le Camere hanno realizzato una vera e propria rete di servizi;
- le Camere hanno poi lavorato sul fronte delle alleanze ed hanno puntato sul coinvolgimento di tutti i protagonisti del mercato: associazioni, professionisti, e istituzioni.

L'impegno più significativo è stato sul versante della promozione e dell'investimento culturale: il sistema camerale dal 2004 ha organizzato 5 edizioni della "Settimana della conciliazione". Ogni anno nella terza settimana di ottobre le Camere di Commercio hanno concentrato tutte le iniziative di informazione, di sensibilizzazione e di formazione sulle ADR.

Nelle cinque edizioni della "Settimana della conciliazione" hanno:

*A livello locale:*

- organizzato 175 convegni sul tema della conciliazione
- realizzato 223 campagne promozionali locali
- organizzato 65 iniziative di formazione per conciliatori
- gestito 39.666 domande di conciliazione

*A livello nazionale:*

- realizzato 289 passaggi televisivi e radiofonici
- pubblicato 360 articoli sulla stampa nazionale e locale

- realizzato 3 guide informative nelle ultime tre edizioni della “Settimana della conciliazione” che sono state distribuite con la stampa nazionale per un totale di 4.500.000 copie.

Dai dati dell’Osservatorio sul sistema camerale emerge infine che nel primo semestre 2008 le conciliazioni gestite dalle 105 Camere di Commercio sono state 10.722: di cui 2.015 tra imprese e 8.707 tra imprese e consumatori.

Risultano dunque, se consideriamo anche i dati del I semestre 2008, oltre 50 mila le conciliazioni gestite dalle Camere di Commercio in 10 anni di attivazione del servizio.

### **3.2 La conciliazione amministrata dai Corecom.**

Un altro modello di conciliazione amministrata è costituito dal tentativo obbligatorio di conciliazione presso i Comitati Regionali delle Comunicazioni (CORECOM) per risolvere le controversie tra utenti e operatori delle telecomunicazioni prima che le controversie siano presentate all'autorità giudiziaria o all'Autorità garante per le comunicazioni.

Si tratta di una procedura amministrata, gratuita e obbligatoria in cui il conciliatore è terzo rispetto alle parti che sono presenti personalmente o possono avvalersi di una persona delegata. Il tentativo obbligatorio di conciliazione viene svolto in questo caso sulla base della Delibera dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 137/07/CONS. Come risulta dalla II Indagine sulla diffusione della giustizia alternativa i Corecom attivi sul territorio nazionale dal punto di vista della fornitura del servizio di conciliazione sono 16 su un totale di 21 Corecom.

Dai dati della II Indagine risulta inoltre che solo 7 Corecom hanno compilato i questionari ed hanno gestito complessivamente, nel 2007, 33.167 domande.

### **3.3 Il modello di conciliazione paritetica: le Associazioni dei consumatori**

La negoziazione paritetica viene svolta dalle associazioni dei consumatori con le grandi imprese sulla base di protocolli d'intesa o accordi. In questo caso la differenza principale con la conciliazione amministrata sta nel fatto che non sono le parti ad essere protagoniste della procedura, in quanto affidano all'ente rappresentativo dei propri interessi, cioè l'associazione, la soluzione della controversia, e il tentativo di composizione della stessa avviene tra due conciliatori che rappresentano le parti, senza l'intervento di un terzo soggetto *super partes*.

Questa formula si ispira alla Raccomandazione 2001/310/CE e si è adeguata alla Raccomandazione del 1998, n. 257/CE, perciò è necessario che gli organismi di conciliazione per le controversie, in materia di consumo, rispettino i principi dell'indipendenza, trasparenza, contraddittorio, efficacia, legalità, libertà e rappresentanza.

L'esperienza in tema di conciliazione paritetica nasce per le Associazioni dei consumatori grazie al primo storico protocollo d'intesa sulla conciliazione delle controversie con la SIP (oggi Telecom Italia) firmato nel 1989.

Il protocollo di maggiore successo è stato quello con Telecom, assistita da un progetto pilota dell'Unione Europea iniziato nel 1996, che ha consentito anche di formare una consistente rete di conciliatori presso tutte le Associazioni dei consumatori. Dal comparto telecomunicazioni l'esperienza si è estesa poi al settore delle Poste, del turismo e delle assicurazioni<sup>6</sup>.

I numeri sulle conciliazioni paritetiche non sono ufficialmente disponibili: dalla II Indagine sulla diffusione della giustizia alternativa, che però riporta i

dati relativi solo a 3 servizi di conciliazione paritetica che rappresentano il 25% di quelli attivi (12), emerge che i servizi di conciliazione paritetica delle Associazioni dei consumatori hanno ricevuto 1.999 domande di conciliazione nel 2007 ed hanno gestito nello stesso anno 1.874 procedimenti.

In seguito sono stati numerosi gli accordi che le Associazioni hanno siglato per sviluppare l'utilizzo della conciliazione paritetica: con Telecom Italia nel 2004, e successivamente con Poste italiane, con ANIA, con Tim, con Banca Intesa.

Il contenuto degli accordi è rivolto a favorire l'accesso alla giustizia da parte dei consumatori ma anche a promuovere iniziative di formazione e di informazione con l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica rispetto ai vantaggi di questi strumenti.

Questa tipologia di conciliazione, come quella delle Camere di Commercio, è stata sostenuta dal Ministero dello Sviluppo Economico che con il D.M. 2 marzo 2006 (pubblicato sulla G.U. n.70 del 24 marzo 2006) ha assegnato all'Unioncamere alcune delle risorse derivanti dalle sanzioni dell'Antitrust per il finanziamento, tra l'altro, delle conciliazioni in materia di consumo, concluse positivamente.

Dai dati dell'Unioncamere relativi all'iniziativa (*si tratta solo degli accordi comunicati dalle associazioni per il progetto*) risulta che le Associazioni dei consumatori hanno siglato con le aziende a livello regionale e nazionale 16 accordi: Banca Intesa, Tim, Telecom Italia, Acqua Latina, Acquedotto Pugliese, Poste Italiane, Banco Posta, Enel, Publiambiente SPA, Global Trust, ANIA, H3G, Elitel Srl, Experian Information Services SpA, Capitalia,

---

<sup>6</sup> Pietro Praderi, *La conciliazione in Italia*, FrancoAngeli, 2007

Unicredit, Confservizi, Autostrade, Monte dei Paschi di Siena, Avedisco, Satla-CNA (Servizio di tintolavanderia), Wind Telecomunicazioni e Vodafone.

Tale iniziativa, che è stata prorogata ed è oggi ancora in corso – coordinata dall'Unioncamere sulla base di una Convenzione stipulata con il Ministero dello Sviluppo Economico – ha permesso fino ad oggi di rimborsare a 14 Associazioni dei consumatori i costi di 2.971 conciliazioni.

Negli ultimi anni le Associazioni dei consumatori sono riuscite dunque a promuovere e a diffondere attraverso gli accordi gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie.

#### **4. La diffusione della conoscenza delle ADR tra le imprese, i consumatori e i professionisti: i risultati di un sondaggio**

Si dimostrano interessanti sotto questo profilo i risultati principali di uno studio realizzato dall'Unioncamere sulla diffusione della conoscenza e sul gradimento dei servizi di giustizia alternativa con particolare riguardo a quelli delle Camere di Commercio.

Lo studio è strutturato in tre indagini telefoniche distinte, realizzate con il Sistema Cati (*Computer assisted telephone interview*): un'indagine su un campione rappresentativo dell'Universo delle imprese (1000 casi), un'indagine su un campione rappresentativo dell'Universo delle famiglie (1000 casi), un'indagine su un campione sperimentale formato da professionisti e consulenti delle imprese, quali avvocati e commercialisti (120 casi). Le tre indagini sono state realizzate a dicembre del 2008. Le stesse indagini erano state realizzate con la medesima metodologia nel 2006. I risultati dei due lavori sono stati messi a confronto per verificare

l'evoluzione in questi due anni dell'opinione e del comportamento di imprese, famiglie e consulenti riguardo al fenomeno.

#### **4.1 I risultati principali del sondaggio**

Aumenta rispetto a due anni fa la percentuale delle imprese a conoscenza del servizio di conciliazione. Le imprese che lo conoscono (in prevalenza Pmi) sono risultate pari al 42,1% del campione. La conoscenza del servizio di conciliazione delle Camere di Commercio è più accentuata presso le imprese del Meridione.

L'87,5% delle imprese ritiene importante il fatto che le Camere di Commercio offrano il servizio di conciliazione.

Quasi il 20% delle imprese prenderebbe in considerazione l'utilizzo 'in via esclusiva' del servizio di conciliazione delle Camere di Commercio in caso di controversia con altre imprese.

Oltre il 50% delle famiglie conosce il servizio di conciliazione. La conoscenza del servizio è più accentuata presso i soggetti che risiedono nelle regioni del Nord Ovest e del Centro Italia, con particolare riferimento alle grandi aree metropolitane.

Quasi il 17% delle famiglie conosce anche il servizio di conciliazione delle Camere di Commercio, e circa il 90% dell'intero campione ritiene importante il fatto che le Camere di Commercio offrano tale servizio.

Il 58,2% delle famiglie ritiene che le Camere di Commercio siano il soggetto più idoneo per offrire il servizio di conciliazione ai privati. Si tratta di un consenso molto elevato, e di un dato di riconoscimento positivo del ruolo delle Camere di Commercio sul territorio.



Per quanto concerne i consulenti delle imprese (avvocati e commercialisti), il 40% circa consiglierebbe ai propri clienti di affidarsi al proprio professionista in caso di controversia, ed una percentuale analoga di utilizzare lo strumento della conciliazione.

Il 90% circa dei professionisti è risultato a conoscenza del servizio di conciliazione delle Camere di Commercio, sia nel 2006 sia nel 2008.

I soggetti ritenuti più idonei dai professionisti per offrire il servizio di conciliazione sono risultati, nell'ordine: le Camere di Commercio, le Associazioni dei consumatori, le Associazioni dei lavoratori, i Comuni.

#### **4.2 Analisi delle imprese**

Aumenta rispetto a due anni fa la percentuale delle imprese a conoscenza del servizio di conciliazione (+3,0%). Le imprese che hanno dichiarato di conoscerlo nel 2008 sono risultate il 42,1% rispetto al 39,1% del 2006.

La conoscenza del servizio di conciliazione è risultata più diffusa in prevalenza presso le imprese delle regioni del Nord Ovest, del Centro Italia e del Meridione.

L'87,5% di tutte le imprese ritiene 'molto' o 'abbastanza' importante il fatto che le Camere offrano alle aziende e alle famiglie il servizio di conciliazione. Le imprese della stessa opinione nel 2006 erano l'80% (+7,5%).

L'analisi del soggetto sul territorio ritenuto più idoneo per offrire il servizio di conciliazione alle imprese e alle famiglie è stata effettuata comparando tra loro le Associazioni di categoria degli imprenditori, il Comune, la Provincia, la Regione, la Camera di Commercio, altri soggetti, diversi da quelli descritti.

Le Camere di Commercio sono state giudicate nel 2008, il soggetto più idoneo per offrire il servizio di conciliazione alle imprese, con il 58,6% dei consensi. Tale percentuale di consensi è elevatissima, anche se di 3,5 punti percentuali più bassa rispetto a quella fatta registrare nel 2006.

Il Comune è stato giudicato nel 2008 il soggetto più idoneo per offrire il servizio di conciliazione ai privati, con il 38,6% dei consensi.

#### **4.3 Analisi delle famiglie**

Le famiglie che conoscono lo strumento della conciliazione nel 2008 sono risultate il 51% con un aumento del 4,1% rispetto al 2006. Ben il 90,3% di quelle che conoscono tale strumento ritiene che la conciliazione contribuirebbe ad alleggerire i tribunali dal proprio carico di lavoro. Conoscono lo strumento della conciliazione, alternativo alla magistratura ordinaria, per risolvere le controversie di natura economica tra consumatori e imprese, in prevalenza gli uomini rispetto alle donne; coloro che hanno oltre 45 anni; le famiglie che risiedono nelle regioni del Nord Ovest e del Centro Italia, con particolare riguardo a quelle che abitano nelle grandi aree metropolitane.

Ben il 16,3% delle famiglie è risultato al corrente nel 2008 dell'esistenza del servizio di conciliazione delle Camere di Commercio, con un aumento del 3,3% rispetto al 2006.

L'89,9% delle famiglie (nel 2008) ritiene 'molto' o 'abbastanza' importante il fatto che le Camere di Commercio offrano il servizio di conciliazione. Tale tendenza prevale in particolare presso le famiglie del Meridione e gli individui di età inferiore ai 45 anni.

Il 58,2% delle famiglie ritiene che le Camere di Commercio siano il soggetto più idoneo per offrire il servizio di conciliazione ai privati. Del resto il 73,1% degli intervistati nel 2008 (+13,8% rispetto al 2006) ha dichiarato che accetterebbe più volentieri di stipulare un contratto con una impresa che si dichiarasse disponibile, in caso di contenzioso, ad utilizzare il servizio di conciliazione. Il 72,7% degli intervistati ha dichiarato che accetterebbe più volentieri di stipulare un contratto se la clausola della conciliazione prevedesse che questa dovesse essere fatta alla Camera di Commercio. La stessa percentuale era pari al 53% nel 2006 (+19,7%).

#### **4.4 Analisi dei professionisti**

L'indagine sui professionisti è stata condotta presso un campione sperimentale formato da commercialisti ed avvocati. L'84,2% si è dichiarato a conoscenza del servizio di conciliazione. La conoscenza dello strumento per risolvere le controversie di natura economica tra aziende, tra aziende e privati, e tra privati è più accentuata tra gli avvocati che non tra i commercialisti; presso i professionisti che risiedono nelle regioni del Nord Est, del Centro Italia e del Sud Italia, meno accentuata presso coloro che risiedono nelle regioni del Nord Ovest.

Sia nel 2006 che nel 2008 il 39,9% degli intervistati consiglierebbe ai clienti di affidarsi al proprio professionista in caso di controversia, ed una percentuale analoga consiglierebbe ai propri clienti di utilizzare lo strumento della conciliazione.

L'89,9% dei professionisti è risultato a conoscenza del servizio di conciliazione delle Camere di Commercio sia nel 2006 che nel 2008.

Nel 2008 il 93,3% dei rispondenti ha ritenuto ‘molto’ o ‘abbastanza’ importante il fatto che la Camera di Commercio offra il servizio di conciliazione. Tale percentuale era pari al 78,3% nel 2006 (+15,0%).

I soggetti ritenuti più idonei dai professionisti per offrire il servizio di conciliazione sono risultati nell’ordine le Camere di Commercio (60,0%), le Associazioni dei consumatori (48,3%), le Associazioni dei lavoratori (34,2%), i Comuni (33,3%).

## **5. Conclusioni**

Dalle riflessioni finora svolte emerge che i soggetti che hanno gestito più conciliazioni sono:

- quelli che da più tempo hanno realizzato investimenti su questo nuovo modo di concepire il conflitto;
- quelli che hanno deciso di investire sulla diversificazione dell’offerta di giustizia;
- quelli che hanno lavorato perché il mercato fosse un luogo più sicuro, per sostenere la competitività delle nostre imprese e contemporaneamente tutelare il consumatore;
- quelli che sono partiti dal presupposto che la conciliazione non fosse solo una tecnica ma una cultura.

Come confermato anche dal sondaggio, la diffusione dell’utilizzo degli strumenti di giustizia alternativa è ancora molto limitata e questo trova conferma anche nei risultati della II Indagine sulla diffusione della giustizia alternativa per cui il numero complessivo di casi di conciliazione gestiti in Italia è ancora molto esiguo (50.644 domande) e ancora meno sono le domande di arbitrato amministrato (557 domande).

A fronte di questo risultato, c'è però in Italia una consapevolezza abbastanza diffusa tra le imprese, i privati cittadini e i consulenti d'impresa circa l'importanza dell'esistenza di una offerta di servizi di giustizia alternativa.

In particolare, sono due i dati che colpiscono di più. In primo luogo, tutti attribuiscono molta importanza all'esistenza dei servizi di conciliazione alternativi alla giustizia ordinaria (l'83,2% delle imprese, l'88,6% delle famiglie e il 93,3% dei professionisti). Nonostante questa convinzione, e questo è il secondo dato, il ricorso agli strumenti di giustizia alternativa è molto limitato:

- le imprese, per le controversie con un privato, ricorrono all'arbitrato e alla conciliazione molto poco mentre continuano a rivolgersi al proprio legale e alla magistratura;
- le famiglie, per le controversie con una azienda, ricorrono poco all'arbitrato e molto di più alla conciliazione, sia delle Camere che delle Associazioni dei consumatori, ma la maggioranza si rivolge al legale e alla magistratura.

Va inoltre considerato con attenzione il dato sulla conoscenza: le imprese e le famiglie hanno dichiarato che non utilizzano gli strumenti di giustizia alternativa perché non saprebbero a chi rivolgersi e perché non sanno come funzionano. Quasi tutte le famiglie intervistate, inoltre, preferiscono un contratto in cui sia presente una clausola di conciliazione ed avere rapporti con una impresa disponibile ad utilizzare il servizio di conciliazione.

Questo significa che occorre continuare ad investire sulla giustizia alternativa in Italia perché esiste effettivamente una domanda di questi servizi ma che è necessario continuare a farli conoscere di più e meglio, e favorire l'inserimento delle clausole di conciliazione nei contratti.

Il grado di diffusione culturale si misura anche con i numeri che sono, oltretutto, il parametro per valutare gli investimenti fatti e la possibilità di continuare a farli.

Nella II Indagine si afferma che chi ha avuto riconoscimenti legislativi e ha adottato modelli di conciliazione obbligatoria, ha gestito più conciliazioni.

Va riconosciuto che il legislatore e le istituzioni negli ultimi anni hanno prestato molta più attenzione alle ADR: basti pensare alle leggi sulle Camere di Commercio, alla riforma del diritto societario e, da ultimo, alla proposta del Governo sulla mediazione e conciliazione commerciale.

Inoltre il tema della riforma della giustizia e della valorizzazione degli strumenti è stato ricorrente e più volte riproposto.

Su questo versante nel 2008 il Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, Vincenzo Carbone, nella relazione tenuta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario soffermandosi sulla questione della crisi della giustizia ha considerato la lentezza della giustizia *“uno dei principali freni allo sviluppo produttivo dell'Italia”* in quanto *“genera incertezza negli scambi e scoraggia gli investitori”*. Per risolvere il problema della lentezza della Giustizia vengono individuati alcuni ‘rimedi interni’ ma anche dei ‘rimedi esterni’, tra questi particolare attenzione viene data alle *Alternative Dispute Resolution* che nel nostro Paese stentano a mettere radici e sono invece considerate *“come possibile fattore di efficienza del servizio Giustizia”*.

Tutto parte dall'idea di fondo che la giurisdizione va considerata come una vera e propria ‘risorsa’ e come tale non illimitata ma da riservare alle questioni più rilevanti sul piano sociale, istituzionale ed economico.

*“Pertanto nell’interesse del cittadino occorre introdurre rimedi di tutela che assicurino la soddisfazione a prescindere dall’intervento del Giudice”.*

In realtà, pur riconoscendo alla legge un ruolo di impulso, di orientamento, di guida, non si può sostenere che finora sia stato l’elemento determinante per l’aumento del numero delle conciliazioni.

Le leggi sono importanti perché consentono di strutturare i servizi e favoriscono la specializzazione individuando l’ambito di competenza. Ma quello che può consentire il reale riconoscimento da parte delle imprese e dei consumatori dei soggetti che possono validamente fornire questi servizi, può essere solo l’organizzazione a rete e l’investimento culturale. E’ vero infatti che chi ha gestito più conciliazioni è stato sostenuto dai riconoscimenti legislativi (Camere, Corecom e Associazioni) ma sono anche quelli che hanno ritenuto che fosse fondamentale l’impegno sulla cultura. Le Camere lo hanno realizzato innanzitutto attraverso la formazione dei funzionari, dei conciliatori – secondo standard omogenei – e degli assistenti delle parti in conciliazione.

La promozione invece è stata realizzata attraverso le “Settimane della conciliazione” con le quali, negli ultimi cinque anni, nello stesso periodo tutte le Camere di Commercio si sono impegnate, attraverso seminari, convegni, iniziative di formazione, campagne pubblicitarie, nella diffusione della cultura dell’ADR.

Le Associazioni dei consumatori hanno soprattutto investito negli accordi e sono riuscite a trasferire la cultura delle ADR alle grandi imprese, ma sono state importanti anche per l’educazione e l’informazione al consumatore rispetto alla tutela dei propri diritti.

C'è da chiedersi dunque: è solo dalla legge e dalla obbligatorietà, che può derivare l'effettivo funzionamento di un sistema di ADR nel nostro Paese?





## SECONDO RAPPORTO SULLA DIFFUSIONE DELLA GIUSTIZIA ALTERNATIVA IN ITALIA

Questa seconda edizione del *Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia* è stata promossa da Unioncamere, Camera di Commercio e Camera Arbitrale di Milano, Isdaci, che ne ha curato anche il coordinamento.

Il Rapporto consta di una indagine relativa all'effettiva diffusione nel nostro Paese degli strumenti ADR - i dati raccolti si riferiscono all'anno 2007 - corredata dai commenti di autorevoli studiosi ed esperti della materia.

