



CAMERA DI
COMMERCIO
MILANO



CAMERA
ARBITRALE
MILANO

SETTIMO RAPPORTO SULLA DIFFUSIONE DELLA GIUSTIZIA ALTERNATIVA IN ITALIA



Proprietà letteraria riservata
© 2014, ISDACI

ISBN: 9788890927027

Chiuso in redazione in data 24 ottobre 2014

INDICE GENERALE

Il Settimo Rapporto: cresce l'attenzione verso gli strumenti extragiudiziali di composizione delle controversie

Giovanni Deodato 5

La ricerca Isdaci sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia nel 2013

Vincenza Bonsignore 11

Le prospettive degli ADR alla luce delle riforme interne e comunitarie

Francesco Paolo Luiso 151

Gli strumenti di giustizia alternativa delle Camere di commercio nella riforma della giustizia

Tiziana Pompei 159

Dal processo all'arbitrato: un'andata con possibile ritorno

Chiara Giovannucci Orlandi 167

**IL SETTIMO RAPPORTO: CRESCE L'ATTENZIONE VERSO GLI
STRUMENTI EXTRAGIUDIZIALI
DI COMPOSIZIONE DELLE CONTROVERSIE**

Giovanni Deodato*

Il *Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia*, giunto alla settima edizione, assume quest'anno una singolare importanza, per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, esso prende in esame la diffusione degli strumenti extragiudiziali di composizione delle controversie nel nostro Paese nel 2013, un anno caratterizzato da eventi che hanno inciso significativamente sull'utilizzo dei metodi ADR.

In secondo luogo, il Rapporto vede la luce in un momento storico in cui l'attenzione verso la c.d. giustizia alternativa è alta e, conseguentemente, il progetto coordinato da Isdaci acquisisce una rilevanza affatto particolare.

Nell'ambito temporale analizzato dal Rapporto, gli avvenimenti che hanno interessato i metodi alternativi di risoluzione delle controversie hanno prodotto effetti contrastanti.

Con riferimento, in particolare, all'istituto della mediazione, sono note le vicende che l'hanno interessata dal 2010 ad oggi. Con il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, per la prima volta in Italia, è stata adottata una disciplina generale di tale strumento e ne è stato imposto il relativo utilizzo per determinate tipologie di controversie. Successivamente, la pronuncia della Corte Costituzionale del 6 dicembre 2012, pur non contestando la legittimità e l'efficacia della mediazione, ha dichiarato l'incostituzionalità per eccesso di delega delle norme che ne prevedevano la c.d. obbligatorietà, provocando una drastica riduzione del numero di procedimenti.

Nel corso dell'estate del 2013, poi, un nuovo intervento normativo - il D.L. 21 giugno 2013, n.69, c.d. "Decreto del fare", entrato in vigore il 20 settembre 2013- ha ripristinato alcune ipotesi di mediazione obbligatoria per un periodo sperimentale di 4 anni ed introdotto ulteriori importanti modifiche alla disciplina dell'istituto tracciata dal già citato D.lgs. 28/2010. Si tratta di modifiche

* Presidente Isdaci.

che hanno, ancora una volta, mutato il contesto nel quale i soggetti che intendono risolvere una controversia si trovano ad operare.

Tali alterne vicende, con buona probabilità, hanno contribuito a disorientare i potenziali utilizzatori della mediazione ed, al tempo stesso, a focalizzare l'attenzione quasi esclusivamente su tale strumento di giustizia c.d. alternativa.

I dati rilevati da Isdaci, comprovano l'incidenza degli avvenimenti sopra esposti sulla diffusione dello strumento della mediazione amministrata. L'indagine registra infatti una considerevole diminuzione, pari a circa il 73%, del numero delle domande di mediazione, passate da 154.879 nel 2012 a 41.604 nel 2013 (in particolare, nel 54,7% dei casi si è trattato di mediazioni obbligatorie, nel 41,9% di mediazioni volontarie, nell'1,9% di mediazioni delegate e nell'1,4% di mediazioni derivanti da clausola contrattuale). E' interessante notare che le domande di mediazione ricevute dalle Camere di commercio sono state 12.479, ovvero il 30% di tutte le istanze registrate, pur essendo le Camere solo il 9,2% di tutti gli Organismi di mediazione iscritti nell'apposito Registro. Il 23% degli Organismi è risultato espressione degli ordini professionali, l'1% espressione di altri enti pubblici, mentre il 67% degli Organismi censiti si è rivelato essere di natura privata. Il Rapporto evidenzia che la destabilizzazione generata dagli avvenimenti che hanno investito molti aspetti della normativa della mediazione ha impattato anche sul numero di questi ultimi Organismi, che risultano essere diminuiti rispetto all'anno precedente, in cui era stato registrato un loro notevole incremento.

Benché il quadro della mediazione che emerge dal Rapporto non sia positivo, è presumibile che nel 2014, il ripristino della c.d. obbligatorietà del tentativo di conciliazione, produrrà sulla diffusione dell'utilizzo dello strumento gli effetti positivi auspicati.

Contrariamente a quanto accaduto per la mediazione, l'arbitrato dopo la riforma del 2006 e fino a questa estate, non solo non aveva subito alcun intervento da parte del legislatore ma non aveva neanche goduto, così come avrebbe meritato, di particolare attenzione da parte dei legali e degli imprenditori.

Nel corso di questi ultimi anni hanno fatto ricorso al meccanismo arbitrale soprattutto coloro che già prima lo utilizzavano. Al tempo stesso, solo alcune istituzioni arbitrali (tra le quali le camere arbitrali delle Camere di Commercio,

l'Unioncamere e l'Associazione Italiana per l'Arbitrato) ed istituti scientifici, tra cui Isdaci, hanno proseguito quell'opera formativa e divulgativa che li ha sempre caratterizzati. Proseguendo in questa direzione, nella elaborazione del Settimo Rapporto Isdaci ha continuato ad attribuire pari dignità all'arbitrato e alla mediazione.

Dai dati relativi all'arbitrato amministrato contenuti nel Rapporto, si evince che anche nel 2013 l'istituto rappresenta uno strumento moderatamente utilizzato nel nostro Paese.

Le domande di arbitrato complessivamente depositate nel 2013 sono state 743 (di cui 663 sono state presentate presso Camere arbitrali espressione delle Camere di Commercio, che tra l'altro sono risultate le uniche a gestire arbitrati internazionali) e rappresentano solo lo 0,56% di tutte le domande di ADR registrate dal Rapporto. E' interessante notare che il numero esiguo delle istanze di arbitrato risulta in contrasto sia con quello piuttosto elevato delle Camere Arbitrali risultate attive (140), sia con l'aumento che di tali enti il Rapporto ha registrato negli ultimi anni.

Vale tuttavia la pena evidenziare che se nel 2013 il numero di domande di arbitrato è diminuito, il loro valore medio è risultato in crescita: il valore censito nel 2012 era pari a euro 195.045, mentre quello registrato nell'anno in esame è di euro 275.296.

Come anticipato in apertura, questa Settima edizione del Rapporto vede la luce in un momento particolare, mentre è in atto la riforma della giustizia, avviata con la pubblicazione del Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 132 "Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile".

Il Decreto Legge ha preannunciato l'adozione di misure di riforma del sistema giudiziario, alcune delle quali riguardano la giustizia civile e, in particolare, il dimezzamento del ben noto arretrato.

Il Governo intende raggiungere tale risultato anche mediante procedure stragiudiziali. Anzitutto, regolamentando espressamente la possibilità per le parti, nelle cause pendenti in primo grado e in appello, di far ricorso a un collegio arbitrale i cui componenti saranno scelti tra gli avvocati. Secondariamente, introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento, una disciplina specifica

della procedura di negoziazione assistita dagli avvocati. Tale disciplina (che al momento non è ancora definitivamente stabilita) va ad aggiungersi alla mediazione, ampliando il novero degli strumenti a disposizione degli operatori per risolvere le liti al di fuori delle aule dei tribunali.

Il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, in proposito ha affermato testualmente che tali misure hanno *“il duplice intento di introdurre un percorso deflattivo che possa concretamente incidere sull’arretrato civile e di contribuire ad innescare una cultura del componimento della lite che sia gestita anche con strumenti diversi dal ricorso all’autorità giudiziaria.”*

Nell’accogliere con piacere i buoni propositi del Governo, è auspicabile che nell’attuazione di tali misure si tenga adeguatamente conto delle peculiarità dei diversi strumenti in questione, in modo tale da favorirne un effettivo utilizzo. Ciò, anche in considerazione del presumibile ampliamento del novero delle modalità alternative di soluzione del contenzioso che seguirà all’attuazione, fissata entro il 9 luglio 2015, della direttiva 2013/11/UE sull’ADR per i consumatori. Ai sensi della direttiva infatti, i consumatori dell’Unione Europea dovranno poter ricorrere presso gli Stati membri ad organismi di ADR (che operino in modo efficace, equo, indipendente e trasparente) per trattare, anche *online*, le controversie sia nazionali che transfrontaliere relative alla vendita di beni e alla fornitura di servizi da parte di professionisti. E’ di tutta evidenza che la direttiva rappresenta una tappa molto importante volta alla diffusione della cultura degli ADR e all’utilizzo delle relative procedure.

Alla luce di quanto sin qui esposto, sorge spontanea una prima considerazione. L’attenzione ed il favore che sempre più gli organismi internazionali e i governi dei diversi Paesi ogni giorno dimostrano nei confronti della giustizia alternativa, non può non portare a una soddisfacente conclusione. Ovvero, che uno dei temi sui quali Isdaci ha concentrato, nel corso dei tanti anni di attività, una parte importante delle proprie energie, non solo è sempre di grande attualità, ma sta acquisendo sempre maggiore rilevanza.

Venendo poi al nostro Paese e considerate le ripetute iniziative dei diversi governi che si sono da ultimo succeduti, volte ad incentivare l’utilizzo di tali strumenti, non si può certo pensare che l’attività di studio, di ricerca, di diffusione che Isdaci ha portato avanti in questi anni abbia fornito un contributo

determinante in tal senso. L'auspicio, tuttavia, è che grazie a tale lavoro, una parte di coloro che sempre più faranno ricorso all'arbitrato, alla mediazione e, a breve tempo, alla negoziazione assistita, possano farlo con maggiore consapevolezza e competenza.

Si osserva che tutti i soggetti i quali potrebbero potenzialmente svolgere un ruolo attivo per la soluzione delle liti affermano che, il quadro della giustizia alternativa nel nostro Paese è attualmente in movimento. Occorre pertanto concentrare ancor più gli sforzi affinché non si perda l'occasione per raggiungere l'obiettivo di modificare l'approccio alla soluzione delle controversie. E' sempre più necessaria quindi una responsabilizzazione di tutti i soggetti interessati (le persone fisiche e giuridiche, le pubbliche amministrazioni, gli avvocati e le altre categorie professionali), affinché acquisiscano sempre maggiore cognizione di tutti gli strumenti che l'ordinamento mette loro a disposizione per giungere alla composizione di una controversia. E' altresì essenziale che essi utilizzino, di volta in volta, lo strumento che maggiormente si adatta alle circostanze del caso concreto, senza escluderne uno a priori.

Necessita pertanto una responsabilizzazione di tutti i soggetti, affinché collaborino attivamente e seriamente allo sviluppo di tali strumenti che non possono non essere presi in considerazione, anche e soprattutto su base volontaria, come una delle possibili strade da seguire per risolvere le liti.

In tale contesto, Isdaci continuerà a svolgere, con immutato impegno, il ruolo di diffondere la cultura e divulgare una conoscenza corretta dei metodi alternativi di composizione delle controversie.

L'auspicio è che, l'interesse crescente dimostrato dagli organismi internazionali e dai diversi Stati portati, in futuro, ad eliminare l'aggettivo "alternativi" e a considerarli come la strada maestra per comporre le liti, lasciando ai giudici il ruolo di "ultima soluzione".

LA RICERCA ISDACI
SULLA DIFFUSIONE DELLA GIUSTIZIA ALTERNATIVA
IN ITALIA NEL 2013

Vincenza Bonsignore*

Sommario: 1. Premessa. - 2. La giustizia alternativa in Italia nel 2013: sguardo d'insieme. - 2.1 I Centri che hanno offerto servizi di giustizia alternativa in Italia nel 2013. - 2.2 La diffusione della giustizia alternativa in Italia nel 2013: numero delle domande, loro tipologia, durata e valore delle procedure. - 3. La giustizia alternativa in Italia nel 2013: analisi dettagliata. - 3.1 Presentazione della ricerca e dell'individuazione del campione. - 4. L'arbitrato amministrato. - 4.1 Le Camere Arbitrali esterne al sistema camerale. - 4.2 Le Camere Arbitrali delle Camere di Commercio. - 4.3 L'arbitrato amministrato in Italia nel 2013. - 5. La riassegnazione dei nomi a dominio. - 5.1 I centri di riassegnazione dei nomi a dominio. - 5.2 La riassegnazione dei nomi a dominio in Italia nel 2013. - 6. La mediazione e la conciliazione amministrata. - 6.1 Gli Organismi di Mediazione iscritti nel Registro. - 6.2 Le Camere di Mediazione e di Conciliazione amministrata delle Camere di Commercio. - 6.3 Le Camere di Conciliazione amministrata esterne al Sistema camerale. - 6.4 La mediazione amministrata in Italia nel 2013: i dati del Ministero. - 6.5 Gli approfondimenti della indagine di Isdaci sulla mediazione amministrata in Italia nel 2013: i dati delle Camere di Commercio e di alcuni Organismi - 7. La conciliazione presso i Corecom. - 7.1 I Corecom. - 7.2 La conciliazione presso i Corecom nel 2013. - 8. La negoziazione paritetica. - 8.1 I servizi di negoziazione paritetica. - 8.2 La negoziazione paritetica in Italia nel 2013. - 9. L'attività di risoluzione delle controversie delle Authority e dei Ministeri. - 10. L'attività dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria.

1. Premessa

La ricerca che si presenta nelle pagine seguenti è giunta ormai alla settima edizione¹ ed è il risultato di un lungo lavoro svolto da Isdaci, che ha dapprima

*Psicologa, psicoterapeuta, mediatrice e avvocato. Professore a contratto di Psicologia Giuridica, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

¹ Anche quest'anno la ricerca è stata commissionata da Unioncamere e dalla Camera di Commercio di Milano ad Isdaci e, su incarico dello stesso, a chi scrive.

realizzato un censimento di tutti i Centri, pubblici e privati, che abbiano offerto servizi di giustizia alternativa in Italia nel 2013 e, successivamente raccolto i dati relativi alle domande di ADR ricevute e alle procedure svolte. I dati così raccolti sono stati sistematizzati ed elaborati da chi scrive, per offrire una fotografia il più possibile rispondente alla realtà.

Ancora una volta, per uniformità e per semplicità, nel presente testo verranno convenzionalmente ricompresi nel novero degli strumenti A.D.R. (Alternative Dispute Resolution) l'**arbitrato amministrato**, ovvero gestito dalle Camere Arbitrali attraverso il proprio regolamento; la **riassegnazione dei nomi a dominio**, secondo la procedura prevista dal registro "nic.it"; l'**attività preventiva/risolutiva delle controversie svolta dalle Authority nazionali**; la **negoziazione paritetica** prevista dai protocolli d'intesa tra imprese e associazioni di consumatori; le **procedure di mediazione**, disciplinate dal decreto legislativo n. 28 del 4 marzo 2010 e **quelle di conciliazione** ancora in vigore².

Gli strumenti di risoluzione delle controversie su elencati continueranno, nel presente testo, ad essere indicati per tradizione e semplicità come "giustizia alternativa", nonostante il Prof. Luiso³ abbia opportunamente contribuito a fare chiarezza in merito, distinguendo, da un lato, gli strumenti contrattuali di risoluzione delle controversie, tra i quali principalmente la mediazione, che egli considera come veramente alternativi a quelli giurisdizionali dichiarativi, in quanto producono gli stessi effetti di questi ultimi, sia pure sulla base di una valutazione di opportunità che le parti compiono e senza la necessità del rispetto di regole che disciplinano la formazione dell'accordo, ovvero del contratto con il quale può chiudersi la procedura. Dall'altro lato vi è, invece, l'arbitrato che, sempre secondo tale autore, rappresenta una giustizia alternativa,

Le sei precedenti edizioni del Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia sono visualizzabili e scaricabili all'indirizzo http://www.isdaci.it/index.php?option=com_content&view=article&id=29

² Ad esempio quella prevista nel settore delle telecomunicazioni presso i Corecom, disciplinata dalla delibera dell'Autorità Garante delle Telecomunicazioni n. 173/07/CONS e successive modificazioni, quella relativa alla subfornitura (l. 192/1998), nonché quella svolta dagli enti non iscritti nel Registro degli Organismi di Mediazione ai sensi del D.lgs. 28/2010 (quale la Camera di arbitrato e conciliazione della Consob).

³ Luiso, *Giustizia alternativa o alternativa alla giustizia?*, www.judicium.it

in quanto si basa sulla valutazione della realtà preesistente, come la sentenza del giudice e sul rispetto di regole procedurali per l'emanazione del lodo.

Le novità più rilevanti relative al panorama ADR nel 2013, sono state costituite in primo luogo dalla riproposizione con il D.lgs.69/2013, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98 (d'ora in avanti c.d. "decreto del fare"), della mediazione obbligatoria, dopo il duro colpo inferto all'istituto dalla pronuncia di incostituzionalità per eccesso di delega dalla Consulta (sentenza n. 272/2012). La nuova disciplina ha ripristinato, sia pure per un periodo temporaneo di quattro anni, il procedimento di mediazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale ed introdotto alcune rilevanti modifiche, principalmente relative all'eliminazione, tra le materie di applicazione, del risarcimento del danno da circolazione, all'introduzione della competenza territoriale per la presentazione della domanda e di un primo incontro informativo, alla presenza obbligatoria degli avvocati e alla nuova disciplina dell'efficacia esecutiva dell'accordo di mediazione. Poiché la normativa è entrata in vigore nella seconda parte dell'anno (20 settembre 2013), è possibile cercare di ricostruirne il primo impatto, anche se presumibilmente troppo presto per valutare se tale previsione produrrà gli effetti auspicati dall'allora Ministro della Giustizia Cancellieri, la quale al riguardo si era così espressa: *"Ritengo, infatti, che la mediazione obbligatoria rappresenti uno strumento di grande efficacia per restituire alla decisione autoritativa il suo predicato di extrema ratio e favorire un mutamento culturale nella direzione della riduzione della tendenza alla litigiosità perdurante nel nostro Paese. Sono sinceramente convinta che, dopo un'iniziale ed inevitabile periodo di assestamento, l'istituto sortirà effetti positivi sul carico processuale. A tal fine, è stato costituito un sistema di controllo dell'operatività degli organismi di mediazione, da effettuarsi mediante la programmazione di ispezioni periodiche"*. (Comunicazione del Ministro della Giustizia alla Camera dei Deputati sull'amministrazione della giustizia, Ministro Cancellieri, 21 gennaio 2014).

Altre rilevanti novità del 2013, delle quali è ancora presto per valutarne l'impatto specie sulla negoziazione paritetica, sono dovute alla Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica

il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)⁴ e, più in generale, il Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (regolamento sull'ODR per i consumatori)⁵.

Infine, proprio durante la stesura della presente ricerca, sono all'attenzione di Governo e Parlamento una serie di riforme della Pubblica Amministrazione e della giustizia, che necessariamente avranno delle ripercussioni anche sul panorama dell'ADR, ma delle quali non è ancora possibile dare un quadro completo e definitivo.

La ricerca è suddivisa in due parti principali: la prima relativa al censimento dei Centri ADR realmente attivi in Italia⁶, e la seconda diretta ad illustrare una stima ed una descrizione delle principali caratteristiche delle procedure promosse e gestite dagli enti individuati.

2. La giustizia alternativa in Italia nel 2013: sguardo d'insieme

2.1 I Centri che hanno offerto servizi di giustizia alternativa in Italia nel 2013

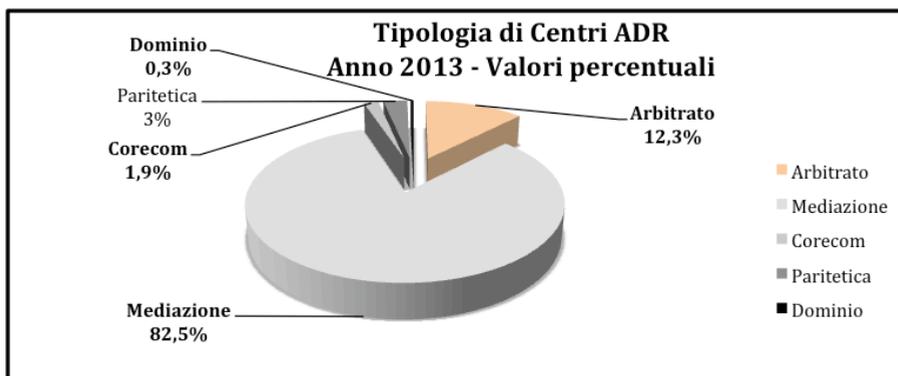
Dall'analisi dei dati raccolti da Isdaci nel realizzare il censimento di tutti i Centri, pubblici e privati, che in Italia abbiano offerto servizi di giustizia alternativa nel 2013 (c.d. monitoraggio dei Centri ADR), si ottiene il seguente quadro d'insieme:

⁴ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 18 giugno 2013, L165, consultabile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0063:0079:IT:PDF>

⁵ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 18 giugno 2013, L165, consultabile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0001:0012:IT:PDF>

⁶ Intendendosi con tale espressione quelli che hanno predisposto un ufficio, del personale incaricato della gestione delle procedure ed un regolamento per disciplinarle.

CENTRI ATTIVI	ANNO 2013	ANNO 2011-2012	DIFFERENZA
ARBITRATO di cui: - presso le CDC - al di fuori delle CDC	140 84 56	134 82 52	+ 4,4%
MEDIAZIONE /CONCILIAZIONE AMMINISTRATA di cui: - Organismi iscritti al Registro - Camere di Conciliazione amministrata	938 927 11	980 968 12	-4,2%
CONCILIAZIONE PRESSO I CORECOM	21	20	+5%
NEGOZIAZIONE PARITETICA PROTOCOLLI NAZIONALI	34	28	+21,4%
RIASSEGNAZIONE DEI NOMI A DOMINIO	4	4	=
TOTALE	1.137	1.166	-2,5%



I **Centri** risultati **attivi**⁷ **alla fine del 2013** (indipendentemente dal numero di domande ricevute e di procedure gestite nel medesimo anno, oggetto di approfondimento nel prossimo paragrafo) **sono in tutto 1.137, con una flessione del -2,5% rispetto al 2012, dovuta al venir meno dei centri di mediazione, visto che gli altri risultano tutti in crescita (tranne i risolutori dei nomi a dominio che mantengono lo stesso numero)** e precisamente:

⁷ Per ‘attivi’ si intendono i Centri che hanno predisposto un ufficio, un regolamento e dispongono di personale dedicato ad offrire un servizio, e che non sono quindi solo destinati ad attività di tipo promozionale o di diffusione culturale.

- **938 Centri di Mediazione e Conciliazione:**

- rappresentano l'82,5% di tutti i Centri ADR rilevati (lievemente scesi dal 2011-2012 periodo in cui rappresentavano l'84% di tutti i Centri rilevati);
- sono suddivisi in:
 - 927 Organismi iscritti nel Registro⁸ (-4,2% rispetto ai 968 del periodo 2011-2012);
 - 11 enti che si occupano di Conciliazione/Mediazione ma non sono iscritti al Registro degli Organismi di Mediazione (rispetto ai 12 del periodo 2011-2012):
 - di cui 3 Camere di Commercio, che non offrono servizi di mediazione e 8 enti non appartenenti a tale circuito, alcuni dei quali previsti dalla legge come Centri alternativi presso i quali presentare la domanda obbligatoria di mediazione (come la Camera di Arbitrato e Conciliazione della Consob) o altri che offrono servizi di conciliazione non riconducibili alla mediazione (come il neo-nato Servizio di Conciliazione Clienti Energia dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico – AEEGSI, la quale pur continuando a sostenere la negoziazione paritetica, ha istituito un servizio di conciliazione in attuazione della Direttiva sull'energia);
- rispetto ai due anni precedenti, in cui, fino alla pronuncia della sentenza della Corte Costituzionale 272/2012, che ha stabilito l'incostituzionalità, per eccesso di delega, della mediazione obbligatoria (art. 5, c. 1, D.lgs. 28/2010), vi era stato un forte incremento dei centri di mediazione, pari addirittura al +387%, nel 2013 sono stati registrati solo 33 nuovi centri, pari al +3,1%, ampiamente superati dagli 84 che risultano, al momento della stesura della presente ricerca, cancellati;
- **140 Camere Arbitrali** (+4,4% rispetto ai 136 del 2011-2012):
 - pari al 12,3% di tutti i Centri attivi a fine 2013 (come nel 2011-12, in cui rappresentavano l'11,5% del totale degli enti ADR rilevati);

⁸ Gli organismi iscritti a fine 2013 erano 1.011 di cui 26 cancellati, ma al momento della stesura della presente ricerca, luglio 2014, ne risultano attivi 927 e 84 cancellati.

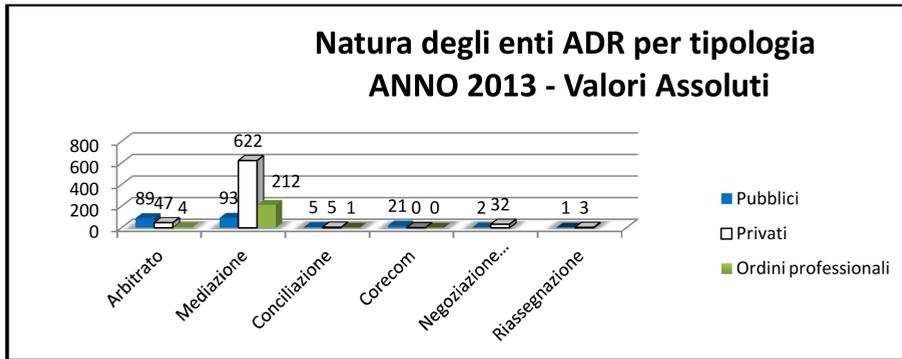
- 84 Camere Arbitrali appartengono al circuito camerale (formate da 94 Camere di Commercio, in quanto alcune CCIAA offrono il servizio di arbitrato in forma associata);
- 56 Camere Arbitrali non appartenenti al sistema camerale, in lieve crescita (+7,69%) rispetto all'anno precedente, in cui erano 52, confermando il trend positivo già registrato negli anni precedenti e ricollegabile, però, allo sviluppo della mediazione: il 48% di esse risultano, infatti, iscritte nel Registro degli Organismi di Mediazione, mentre diminuiscono le Camere Arbitrali merceologiche (a fine 2013, al minimo storico: 39,2% di tutte le Camere Arbitrali registrate). Si segnala, infine, che solo 4 Camere Arbitrali sono espressione degli Ordini professionali, pari al 7,4%, molto contenute in termini assoluti e nel corso degli anni della presente ricerca hanno registrato una riduzione;
- **34 Enti che gestiscono protocolli di negoziazione paritetica a carattere nazionale** (contro i 28 del 2011-2012, +21,4%):
 - pari al 3% di tutti i Centri ADR rilevati, (contro il 2,4% del 2011-12);
 - si sviluppano soprattutto nel settore dell'energia, banche e dei trasporti/mobilità. Si rammenta, inoltre, che i protocolli locali sono molto più numerosi ed in costante crescita, ma di essi non si intende dar conto nella presente ricerca;
- **21 Corecom che hanno ricevuto le deleghe dall'AGCOM per la conciliazione obbligatoria** (+1 rispetto al 2011-2012, +5%):
 - rappresentano l'1,9% di tutti gli enti ADR rilevati, (contro l'1,7% del 2011-12);
 - con l'entrata in funzione del Corecom Sardegna, che ha ricevuto le deleghe per operare nel settore della conciliazione, con decorrenza gennaio 2013, sono attivi i Corecom istituiti presso tutte le Regioni inclusa la Provincia autonoma di Bolzano;
- **4 Prestatori del servizio di risoluzione delle dispute in merito ai nomi a dominio previsto dal ccTLD.it:**
 - gli enti accreditati per la risoluzione delle dispute sui nomi a dominio nel 2013 sono rimasti invariati rispetto al 2011-12 e continuano a costituire lo 0,3% di tutti gli enti ADR rilevati.

Per quanto riguarda la **diffusione territoriale** dei Centri che offrono servizi di ADR, dall'analisi condotta, risulta che nel 2013:

- la provenienza geografica degli enti ADR è sostanzialmente equamente distribuita, con una lieve preferenza per il Sud con il 39,4% , seguito dal Nord con il 33,3% e dal Centro con il 27,3%;
- grazie alla propria rete, le Camere di Commercio, presenti in tutte le province d'Italia, direttamente o in convenzione, offrono servizi di mediazione in 105 province e di arbitrato in 94 (costituite in 84 Camere Arbitrali), in modo uniforme in quanto adottano, nella maggior parte dei casi, del medesimo regolamento predisposto da Unioncamere nazionale;
- ugualmente uniforme è il servizio di conciliazione dei Corecom, che sono presenti nei 20 capoluoghi di regione, compresa la Sardegna, e ai quali va aggiunta la provincia autonoma di Bolzano;
- mentre i protocolli di negoziazione paritetica, sono localizzati presso le sedi legali delle imprese anche se poi si estendono su tutto il territorio nazionale;
- nel complesso i Centri di ADR hanno concentrato le loro sedi principali nelle città più importanti, anche se non sempre vi è un rapporto direttamente proporzionale tra popolazione residente e il numero di centri presenti: Roma (157), pari al 13,8%, Napoli (82), 7,2% e Milano (67), 6%, seguite a grande distanza da Torino (33), Salerno (29), Bologna (27), Caserta (25), Palermo (21), Padova e Genova (ciascuna 20), Catania (19), Bari (17), Avellino e Trapani (ciascuna 16), Venezia (13), Firenze (12), Brescia (11), Agrigento, Cagliari e Trento (ciascuna 10).
- per quanto riguarda le sedi secondarie degli organismi di mediazione:
 - In genere gli enti espressione delle Camere di Commercio e degli ordini professionali non hanno sedi secondarie, salvo rare eccezioni, mentre gli enti di mediazione privati, iscritti al Registro, hanno, invece, più di 3.000 sedi secondarie, più che raddoppiate rispetto al periodo 2011-2012 in cui erano circa 1.500, dimostrando una notevole vivacità degli Organismi iscritti, nonostante la lieve contrazione del -4% rilevata sul numero complessivo di Organismi;

- Anche le sedi secondarie dei Centri privati di mediazione ricalcano la collocazione delle sedi principali con Roma con il 10,6% delle sedi secondarie registrate, Napoli il 10,5%, Milano il 4,5%, Salerno il 4,4%, Caserta il 2,8%, Bari il 2,7%, Palermo il 2,5%, Messina il 2,4%, Avellino l'1,9%, Latina e Foggia l'1,8%, Padova e Cosenza il 1,7%, Frosinone 1,6%, Venezia e Perugia 1,4%, Genova 1,3% e Viterbo l'1,2%.

CENTRI ATTIVI ANNO 2013	PRIVATI	PUBBLICI	
			ORDINI PROFESSIONALI
ARBITRATO AMMINISTRATO di cui: <i>- al di fuori delle CDC</i> <i>- presso le CDC</i>	47	89 5 84	4
MEDIAZIONE AMMINISTRATA di cui: <i>- al di fuori delle CDC</i> <i>- presso le CDC</i>	622	93 7 86	212
CONCILIAZIONE AMMINISTRATA di cui: <i>- al di fuori delle CDC</i> <i>- presso le CDC</i>	5	5 2 3	1
CONCILIAZIONE PRESSO I CORECOM		21	
NEGOZIAZIONE PARITETICA	32	2	
RIASSEGNAZIONE DEI NOMI A DOMINIO	3	1	
TOTALE	709	211	217

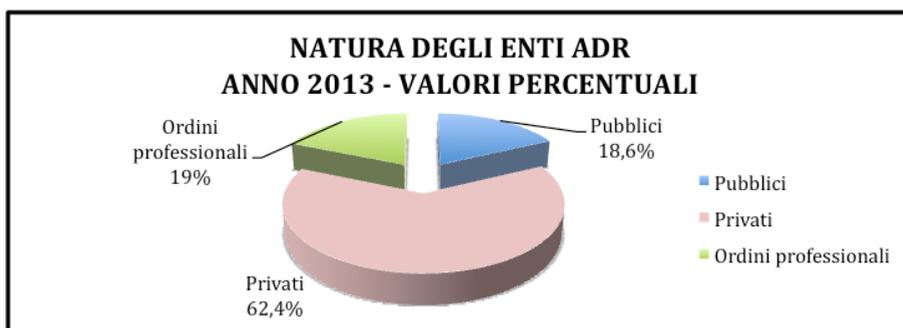


Dal punto di vista della **natura dell'ente** che offre servizi di arbitrato, mediazione, conciliazione, negoziazione paritetica e riassegnazione dei nomi a dominio, mentre in passato era emersa una preferenza per gli enti pubblici, basti pensare al ruolo delle Camere di Commercio, fondamentale nell'ambito sia dell'arbitrato sia della conciliazione, ed essi rappresentavano più della metà di tutti i Centri ADR rilevati, a seguito dell'introduzione del D.lgs. 28/2010 la situazione è assai cambiata, in quanto vi è stata un'equiparazione di centri pubblici e privati ed un forte incentivo alla creazione di questi ultimi, così nel 2013:

- i soggetti **privati (709) rappresentano il 62,4% del totale dei Centri ADR rilevati e sono costituiti soprattutto da Organismi di Mediazione.** Essi, per la prima volta dall'introduzione della mediazione obbligatoria appaiono in diminuzione, nel 2011-2012 erano infatti 736, pari al 63,1% perché, a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale, ben 84 di essi, la maggior parte dei quali proprio privati, sono stati cancellati. Il numero di enti cancellati, pur essendo elevato è, comunque, inferiore a quanto ci si attenderebbe di trovare, considerato l'effetto molto negativo che la pronuncia della Corte ha avuto sul numero di procedure e, quindi, sulla sopravvivenza degli enti e, si auspica che i controlli preannunciati dal Ministero, anche da ultimo con la Circolare del 27 novembre 2013, possano aiutare ad avere un quadro più preciso al riguardo;
- i **centri pubblici:**
 - gli **ordini professionali (217) costituiscono il 19% del totale**, come nel periodo 2011-2012 in cui erano 218, pari al 18,7% e sono notevolmente presenti tra gli Organismi di Mediazione e pochissimo nei

Centri che offrono altre tipologie di strumenti ADR (paritetica, ma anche arbitrato). Approfondendo si nota come nel 2013 alcuni ordini professionali, soprattutto di Commercialisti, hanno cancellato i loro Organismi dal Registro, mentre nuovi Ordini, soprattutto dei geometri, hanno creato il loro. Se si osserva la composizione si nota che più della metà, 55,2%, sono costituiti presso gli Ordini degli avvocati, il 23,9% presso gli Ordini dei Commercialisti, 6,9% presso i Collegi dei geometri e il 4,6% presso l'Ordine degli Ingegneri, mentre i rimanenti sono divisi tra tutti gli altri ordini;

- gli **enti pubblici non ordini professionali (211)** quasi come nel 2011-2012, in cui erano 212, rappresentano il 18,6% del totale, contro il 18,1% del periodo precedente. A tale riguardo, è possibile osservare l'importante ruolo delle Camere di Commercio nel settore ADR, basti pensare che su 211 enti pubblici, ben 173 (84 Camere Arbitrali, 86 CdC iscritte nel Registro degli Organismi di Mediazione e 3 che offrono solo servizi di conciliazione) sono costituite da CdC, pari all'81,9% di tutti gli enti pubblici non professionali rilevati.



Per quanto riguarda, infine, le **materie** di cui si occupano i vari Centri:

- sono **generici** i servizi di arbitrato e di mediazione istituiti presso le Camere di Commercio e quasi la totalità degli enti iscritti nel Registro di Mediazione, pari al 91,6% di tutti gli enti ADR;
- possono essere definiti come **settoriali** (8,4%), la maggior parte dei servizi di conciliazione, non iscritti al Registro degli Organismi di Mediazione, i Corecom, alcune delle Camere Arbitrali, non aderenti al sistema delle

Camere di Commercio, parte delle quali di tipo merceologico o, comunque, dirette a dirimere le controversie nascenti da un settore determinato, tutti i servizi di negoziazione paritetica, che sono istituiti sulla base di accordi tra le imprese e le associazioni di consumatori e i Risolutori delle controversie relative ai nomi a dominio. Tra le specializzazioni risultano, soprattutto, le telecomunicazioni con il 37%, i settori bancari/finanziari con il 21%, le merceologiche con il 10%, l'energia e trasporti, turismo e mobilità, con il 7,3% ciascuno.

Raffrontando quanto appena illustrato con i risultati degli anni precedenti, si può affermare che, a parte una certa vitalità dei protocolli di negoziazione paritetica (+21,4%), soprattutto nel settore energetico e bancario, materie nelle quali tale strumento si sta progressivamente sviluppando, e delle Camere Arbitrali non appartenenti al circuito delle Camere di Commercio (+7,69%), tuttavia collegate alla mediazione, in quanto la maggior parte delle nuove Camere Arbitrali sono costituite presso gli Organismi di Mediazione, la situazione è sostanzialmente invariata per le altre tipologie di Centri ADR. Fanno eccezione i Centri di Mediazione, che dopo la crescita notevolissima nel 2012, prima dell'intervento della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità della mediazione obbligatoria, per eccesso di delega, pari addirittura al +387%, nel 2013 sono aumentati solo del +3,1% e, al momento della stesura della presente ricerca, i 33 enti iscritti per la prima volta sono ampiamente stati superati dagli ormai 84 che risultano cancellati, anche se vi è un segnale in controtendenza, che deriva dalla crescita delle sedi secondarie che risultino addirittura raddoppiate e pertanto si auspica che il Monitoraggio del Ministero della Giustizia possa aiutare a fare chiarezza in merito alla reale consistenza e operatività degli Organismi stessi. Inoltre, in considerazione dell'attenzione recentemente manifestata da più parti e oggetto di disegni di riforma, in merito allo sviluppo di Camere Arbitrali espressione degli Ordini Professionali, si rammenta che al momento esse sono solo 4, sulle 140 Camere Arbitrali rilevate, e occorre considerare come la presente ricerca non solo ha rilevato che molte di esse sono venute meno negli anni (nella prima edizione della ricerca, ben 6 anche se non solo espressione dell'avvocatura di quelle delle quali si aveva avuto notizia, erano risultate inattive), ma esse sono rimaste assai con-

tenute numericamente (al massimo ne sono state rilevate 6) e non è possibile comprendere se operano, in quanto i dati non sono pubblici e nessuna di esse ha mai aderito alla ricerca.

2.2 La diffusione della giustizia alternativa in Italia nel 2013: numero delle domande, loro tipologia, durata e valore delle procedure

Per quanto riguarda il secondo obiettivo della presente ricerca, ovvero **quantificare il numero di domande** di arbitrato, mediazione, conciliazione e ri-assegnazione dei nomi a dominio presentate ai Centri censiti, **individuando anche le caratteristiche salienti delle procedure da esse nascenti**, i dati relativi al 2013 sono riassunti nella tabella che segue:

	DOMANDE Valori assoluti 2013	DOMANDE Valori percentuali 2013	DOMANDE Valori assoluti 2012*	DOMANDE Valori percentuali 2012
ARBITRATO AMMINISTRATO	743	0,56%	781	0,32%
MEDIAZIONE AM- MINISTRATA	41.604	31,4%	154.879	63,88%
CONCILIAZIONE CORECOM	71.755	54,1%	69.138	28,51%
NEGOZIAZIONE PARITETICA	18.395	13,9%	17.626	7,27%
RIASSEGNAZIONE NOMI A DOMINIO	46	0,03%	41	0,02%
Totale	132.543		242.465	

* I dati relativi alle domande di arbitrato e di conciliazione Corecom appaiono modificate rispetto alla precedente edizione del presente Rapporto, in quanto completati grazie alla pubblicazione delle Relazioni annuali dell'AVCP e dell'AGCOM, rispettivamente per la Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici e per la conciliazione presso i Corecom.

A tale attività si aggiunge quella svolta dalle Authority, dai Ministeri e dall'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, di cui si dà brevemente cenno nella tabella che segue, e che rappresenta un servizio assai significativo, svolto per lo più gratuitamente da parte degli enti pubblici a ciò tenuti per legge e che,

nonostante appaia ancora non universalmente conosciuto, sembra costituire un modello efficace di risoluzione/prevenzione delle controversie.

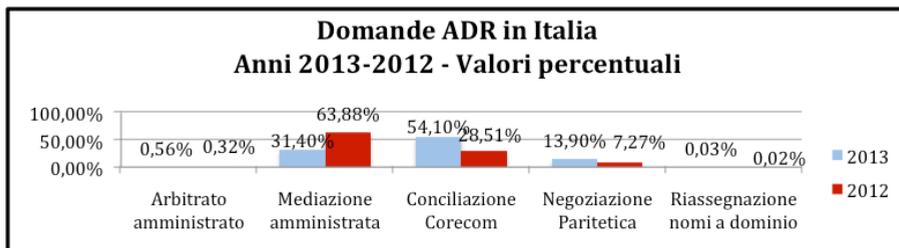
	TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTI	NUMERI 2013	NUMERI 2012
CAMERA DI ARBITRATO E CONCILIAZIONE DELLA CONSOB	CONCILIAZIONI ARBITRATO	162 1	N.D. 0
AUTORITA' DEL GAS DELL'ENERGIA ELETRICA E SERVIZI IDRICI	CONCILIAZIONI* ARBITRATO RECLAMI EX DEL. 188/2012/E/COM SPORTELO DEI CONSUMATORI	658 0 15 43.988	0 0 16 35.864
OMBUDSMAN - GIURÌ BANCARIO	RICORSI PRESENTATI RICORSI DEFINITI	1.079 1.017	1.072 1.071
ARBITRO BANCARIO E FINANZIARIO	RICORSI DECISIONI	5.653 4.303	3.578 2.760
MINISTERO DELLE FINANZE	MEDIAZIONI ATTIVATE** MEDIAZIONI CONCLUSE CON ACCORDO CONCILIAZIONI CONCLUSE	125.000 72.000 4.720	2.857
DIPARTIMENTO POLITICHE COMUNITARIE	RECLAMI RETE SOLVIT ITALIA	N. D.	182
AUTORITA' PER LA GARANZIA NELLE TELECOMUNICAZIONI***	RICORSI PER LA DEFINIZIONE RICORSI EX DEL. 352/08/CONS	7.380 16	5.815 28
AUTORITA' GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI	SEGNALAZIONI RISCONTRO A SEGNALAZIONI RICORSI DECISI QUESITI PERVENUTI RISPOSTE AI QUESITI VIOLAZIONI PENALI SEGNALATE VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE	4.393 3.969 222 311 216 71 850	4.592 4.183 233 320 326 56 578
AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO	SEGNALAZIONI ARCHIVIAE PROC. ISTRUTTORI CONCLUSI di cui di dichiarazione di vessatorietà	1.009 116 14	929 118 1
ISTITUTO AUTODISCIPLINA PUBBLICITARIA	ATTIVITA' COMITATO CONTROLLO PRONUNCE GIURÌ	889 52	873 51

Tornando invece **alle domande di ADR**, quelle registrate **nel 2013 sono state 132.543**, in riduzione quasi della metà (**- 45,34%**) rispetto alle 242.465 del 2012.

* Il Servizio di Conciliazione Clienti Energia dell'Authority è entrato in vigore ad aprile 2013.

** I dati relativi alla Mediazione Tributaria comprendono il periodo tra il 2 aprile 2012 e il 2 ottobre 2013.

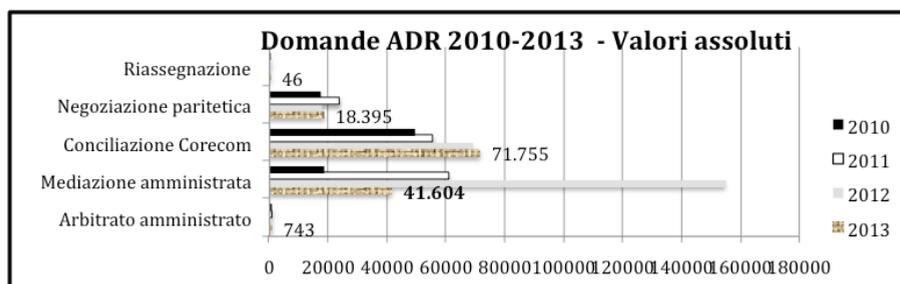
*** Per l'attività di risoluzione delle controversie svolta dall'Authority e dai singoli Corecom.



Appare evidente come **la riduzione di circa la metà delle domande ADR nel 2013**, rispetto al 2012, sia **dovuta alla mediazione civile commerciale**, la quale nel 2012 aveva rappresentato il primo istituto ADR a superare le 100.000 domande annuali, grazie alla normativa che prevedeva la mediazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale, previsione che è stata dichiarata incostituzionale dalla Consulta a fine 2012 e che è stata riproposta con il c.d. “decreto del fare” solo nell’ultima parte del 2013. Così nel 2013 la mediazione è crollata a 41.604 domande e rappresenta il 31,4% di tutte le domande ADR rilevate, con un decremento del -73%, rispetto al 2012, anno in cui con 154.879 domande rappresentava il 63,7% di tutte le domande di ADR, con un incremento del + 154,7%.

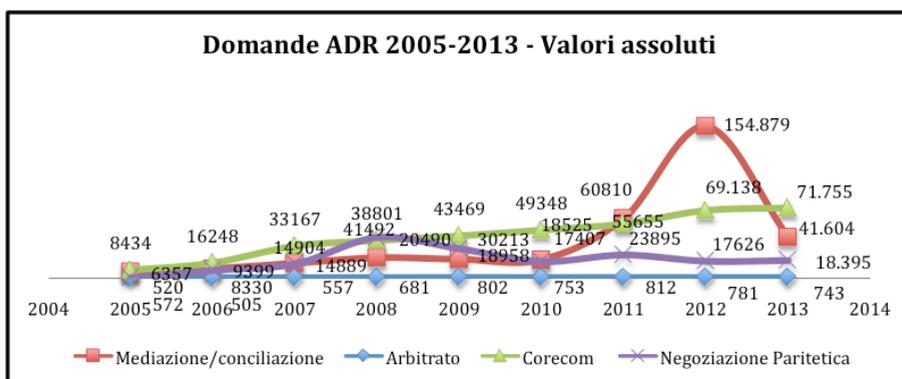
Tuttavia è importante notare come, a parte la mediazione, le domande di tutti gli altri istituti ADR rilevati registrino una crescita: i Corecom +3,8%, la negoziazione paritetica +4,3%, la riassegnazione dei nomi a dominio +12,2%. Per quanto riguarda l’arbitrato, invece, la lieve flessione, pari al -4,9% rispetto al numero di domande registrate nel 2012, dipende dal fatto che non sono stati inseriti i dati della Camera Arbitrale dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e fornitura (abrogata e confluita nell’Autorità Nazionale Anticorruzione), la cui Relazione annuale non risulta ancora pubblicata. Per cui, se di tale Camera venisse confermato il trend degli anni precedenti, pari ad oltre 40 domande di arbitrato amministrato all’anno, il numero complessivo di domande di arbitrato registrate nel 2013 supererebbe quelle del 2012.

	DOMANDE 2013	% 2013/2012	DOMANDE 2012	% 2012/2011	DOMANDE 2011	% 2010/2009	DOMANDE 2010
ARBITRATO AMMINISTRATO	743	-4,8%	781	-3,8%	812	+7,8%	753
MEDIAZIONE AMMINISTRATA	41.604	-73%	154.879	+154,7%	60.810 da marzo a dicembre	+228%	18.525
CONCILIAZIONE CORECOM	71.755	+3,8%	69.138	+24,2%	55.655	+12,8%	49.348
NEGOZIAZIONE PARITETICA	18.395	+4,3%	17.626	-26%	23.895	+37%	17.407
RIASSEGNAZIONE NOMI A DOMINIO	46	+12,2%	41	-12,7%	47	-6%	50
TOTALE	132.543	-45,34%	242.465	+71,6%	141.219	+64%	86.023



Dall’osservazione del grafico che precede, relativo all’andamento delle domande ADR dal 2010 al 2013 confermata dalla tabella di cui di seguito, relativa al periodo 2005-2013, si può però facilmente osservare anche che, mentre la conciliazione presso i Corecom registra una crescita costante negli anni, anche se via via più contenuta con l’estensione delle deleghe a tutte le Regioni, e similmente, la mediazione civile, attestata intorno ai 20.000 casi, risultava cresciuta esponenzialmente grazie alla previsione della domanda di mediazione stessa come condizione di procedibilità della fase giudiziale; invece, l’arbitrato, la negoziazione paritetica e la riassegnazione dei nomi a dominio, sia pur registrando un trend positivo, crescono in modo molto più lento e discontinuo, e, ormai da anni, gravitano, intorno agli stessi numeri: tra i 700 e gli 800 casi l’arbitrato amministrato, tra i 17.000/18.000 la negoziazione paritetica, salvo punte dovute ad emergenze contingenti, tra i 40 e i 50 la riassegnazione dei nomi a dominio. Talché la conseguenza che sembrerebbe opportuno, al fine di aumentare il numero di domande annuali, un intervento legislativo che preveda l’obbligatorietà del tentativo o, quanto meno introduca dei meccanismi di incentivazione.

DOMANDE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ARBITRATO AMMINISTRATO	520	505	557	681	802	753	812	781	743
- al di fuori delle CDC	116	84	122	195	171	137	240	211	80
- presso le CDC	404	421	435	486	631	616	572	570	663
MEDIAZIONE AMMINISTRATA	6.357	9.399	14.889	20.490	18.958	18.525	60.810	154.879	41.604
- al di fuori delle CDC	53	73	706	244	316	1.138	43.258	135.973	29.125
- presso le CDC	6.304	9.326	14.183	20.246	18.642	17.387	17.552	18.906	12.479
CONCILIAZIONE CORECOM	8.434	16.248	33.167	38.801	43.403	49.348	55.655	69.138	71.755
NEGOZIAZIONE PARITETICA	572	8.330	14.904	41.492	30.213	17.407	23.895	17.626	18.395
RIASSEGNAZIONE NOMI A DOMINIO	33	40	32	38	30	50	47	41	46
TOTALE	15.916	34.522	63.549	101.502	93.406	86.083	141.219	242.465	132.320



La tipologia di procedure ADR maggiormente diffuse, infatti, ovvero la conciliazione del Corecom e la mediazione civile commerciale, sono entrambe obbligatorie e rappresentano l'85,5% del totale delle procedure rilevate nel 2013 (addirittura il 91,2% nel 2012), anche se sono assai diverse tra loro. La mediazione civile commerciale può essere, infatti, anche facoltativa, demandata dal giudice o derivante da clausola, l'obbligatorietà riguarda solo alcune materie, è stata reintrodotta per un tempo determinato ed è diretta a promuovere un primo incontro informativo, inoltre viene svolta, a pagamento, da enti pubblici o privati che predispongono un loro regolamento nel rispetto della disciplina. La conciliazione presso i Corecom è, invece, relativa esclusivamente al contenzioso telefonico, è gratuita e svolta, secondo una procedura disciplinata da

una delibera dell'AGCOM, presso tali organismi pubblici diffusi in tutti i capoluoghi di Regione oppure anche presso le Camere di Commercio o secondo i protocolli di negoziazione paritetica.

Le altre forme di giustizia ADR, quali l'arbitrato amministrato e la riassegnazione dei nomi a dominio, per le quali non è stata prevista l'obbligatorietà (vietata per l'arbitrato), né alcuna forma di incentivazione, rimangono ancora assai contenute, sia in termini assoluti che percentuali, rappresentando insieme poco meno dell'1% di tutte le domande rilevate.

Un discorso a parte merita la negoziazione paritetica, la quale si sviluppa grazie a protocolli di intesa tra imprese e associazioni dei consumatori, e che nel 2013 rappresenta una quota significativa del totale delle domande ADR, pari al 13,9%, anche se risulta in gran parte legata anch'essa alla conciliazione obbligatoria, ovvero a quella in materia di telefonia, che può essere svolta, come indicato, oltre che presso i Corecom, anche presso le imprese che hanno adottato protocolli di negoziazione paritetica e che rappresenta il 71,2% delle domande di negoziazione paritetica registrate nel 2013. Anche se, negli ultimi anni, si sta sviluppando in modo crescente nel settore energetico (che nel 2013 rappresenta il 16% di tutte le domande di negoziazione paritetica rilevate), dei trasporti (il 5%) e dei servizi postali (il 4,8%), stenta a diventare uno strumento di utilizzo costante nel settore bancario e assicurativo (l'1,3%). Per comprendere lo sviluppo futuro della negoziazione paritetica, occorrerà verificare come il nostro legislatore recepirà la direttiva 2013/11/CE, che rafforza l'*Alternative Dispute Resolution*, prevedendo l'indipendenza, la terzietà, la trasparenza, l'autonomia finanziaria ed un ruolo particolare del conciliatore, principi che dovranno essere coniugati con tale istituto, entro il termine di attuazione della direttiva che verrà a scadere il 9 luglio 2015.

Se da un lato, sembra che sia necessaria la previsione dell'obbligatorietà, per aumentare in modo davvero significativo il numero di domande di ADR, occorre, però, verificarne anche **l'esito**:

ANNO 2013	DOMANDE	ADESIONE	% ADESIONE SU DOMANDE	ACCORDI	% ACCORDI SU ADESIONI	% ACCORDI SU DOMANDE
MEDIAZIONE	41.604	13.480	32,4%	5.716	42,4%	13,7%
CONCILIAZIONE CORECOM	71.755	64.924	90,5%	44.494	78,7%	62%

I dati che precedono differiscono profondamente per l'adesione delle parti alla procedura: nel caso della mediazione tale percentuale è ferma al 32,4%, mentre nel Corecom la percentuale relativa alla comparizione di entrambe le parti (non registrando la Relazione dell'AGCOM la sola adesione della parte chiamata in conciliazione) è pari al 90,5%, così come gli accordi in mediazione vengono raggiunti nel 42,4% degli incontri tenuti e presso i Corecom, quasi nel doppio dei casi, 78,8% e gli accordi stessi costituiscono il 13,7% sulle domande di mediazione e il 62% su quelle del Corecom.

I dati che precedono sembrano premiare il modello Corecom, ciò suffragherebbe l'idea che sia necessaria sia una normativa che preveda l'obbligatorietà del tentativo, ma anche la gratuità della procedura, la presenza di un ente pubblico che gestisca la procedura, ed una disciplina applicata in modo uniforme in tutto il Paese. Occorre, però, anche considerare l'atteggiamento degli operatori telefonici che aderiscono nella maggior parte dei casi alle conciliazioni presso i Corecom e non alle mediazioni, oltre il fatto che la conciliazione ben si presta alla materia telefonica, tenuto conto dello scarso valore economico delle controversie e dell'antieconomicità di altre strade.

Passando ora all'esame riassuntivo delle varie tipologie di strumenti ADR e rinviando per l'approfondimento alle sezioni relative, **nel 2013 i Corecom si collocano al primo posto per numero di procedure ADR rilevate**, rispettivamente con 71.755 casi, pari al 54,1% di domande di conciliazione ricevute in tale anno, registrando un +3,8%, rispetto alle 69.138 domande rilevate nel 2012, le quali rappresentavano però solo il 28,5% del totale, in considerazione dello sviluppo esponenziale della mediazione. Le conciliazioni presso i Corecom, come già accennato, sono le uniche forme di ADR che, dall'inizio della presente ricerca, abbiano registrato una continua crescita, dovuta sia al fatto che i vari Corecom hanno ricevuto le deleghe per gestire la conciliazione in tempi diversi, sia al fatto che per molti di essi il volume di attività ha continuato ad aumentare.

Le controversie gestite dai Corecom hanno un **basso valore economico** (valore medio variabile ma sempre contenuto intorno a € 612) ed una **durata media contenuta** (66 giorni). Ciò che però contraddistingue il Corecom è l'elevatissima **percentuale di accordi pari al 78,7%** (superata da quella delle

negoziazioni paritetiche, che però non prevedono la presenza di un conciliatore terzo e imparziale e che comprende anche i casi in cui le parti abbiano convenuto che il consumatore non avesse diritto al risarcimento), ma anche la mancata comparizione di una delle parti, pari al 9,5%, mentre dai dati dei questionari, purtroppo parziali, risulta che la mancata adesione della parte chiamata sia stata pari all'8,8%, assai inferiore al dato delle mediazioni civili e commerciali in cui è pari al 57,3%.

Nel 2013 le domande di mediazione sono state 41.604, collocandosi al secondo posto dopo la conciliazione presso i Corecom con il 31,4% di tutte le domande rilevate. Rispetto al 2012 le domande di mediazione sono quindi diminuite del -73%, quando, con 154.879 domande, avevano raggiunto la prima posizione rappresentando il 63,88% di tutte le domande ADR rilevate. La mediazione obbligatoria, nonostante nell'anno d'interesse risultasse abrogata dalla sentenza della Corte Costituzionale 272/2012 per i primi 9 mesi dell'anno di interesse e sia stata reintrodotta a seguito del c.d. "decreto del fare" solo nell'ultimo trimestre del 2013, di fatto, ha continuato a detenere il primato del maggior numero di istanze presentate: oltre la metà delle domande registrate nel 2013 sono, infatti, ancora di mediazione obbligatoria (54,7% mediazione obbligatoria, contro le 41,9% volontaria, 1,9% delegata e 1,4% derivante da clausola contrattuale).

Se nel mese di luglio 2012, con l'entrata a pieno regime di tutte le materie di mediazione obbligatoria previste dal D.lgs. 28/2010, erano state presentate il maggior numero di domande di mediazione mai registrate, pari a 22.211, fino alla reintroduzione della mediazione obbligatoria la media mensile è stata di 1.700 domande per tornare a 8.700 negli ultimi mesi dell'anno.

Per quanto riguarda le **materie**, mentre il **risarcimento dei danni crolla dal 20,5% del periodo 2011-2012, all'1,40% del 2013, le mediazioni si sviluppano soprattutto nei contratti bancari (17,6%), nei diritti reali (11,4%), nel condominio (9,6%), nella locazione (7,7%), nel risarcimento del danno da responsabilità medica (6,1%) e nei contratti assicurativi con il 5,4%.**

E' interessante però il fatto che un quarto delle domande di mediazione - presumibilmente parte delle volontarie - confluisca nella voce "altro", perché non rientra nelle materie previste per la mediazione obbligatoria, circostan-

za che dovrebbe far riflettere sull'opportunità della scelta operata dal legislatore nell'individuare per quali controversie la mediazione sia condizione di procedibilità. Ciò anche sulla base del raffronto delle materie nelle quali si sviluppavano le mediazioni, prima dell'introduzione del D.lgs. 28/2010 e che, si rammenta, riguardavano controversie relative alle telecomunicazioni, al commercio, all'edilizia, al turismo ed al diritto societario.

Resta molto penalizzante la **percentuale di mancate adesioni, superiore alla metà delle domande (57,3%)**, vero punto debole da sempre di tutta la mediazione. Purtroppo i dati del Ministero non si soffermano sul primo incontro informativo di mediazione, introdotto dal "decreto del fare" e non permettono di verificarne gli esiti, gli unici dati disponibili sul primo incontro informativo sembrano essere quelli pubblicati dal Servizio di Conciliazione della Camera Arbitrale di Milano⁹, relativi ai primi 6 mesi di applicazione del "decreto del fare" dai quali risulta che se nel periodo marzo 2011 – ottobre 2012 la mancata adesione delle parti era pari al 62%, tra il 20 settembre 2013 e il 20 marzo 2014 tale percentuale è scesa al 45%, anche se ad essa va aggiunto il 29% di mancato consenso all'avvio della mediazione dopo il 1° incontro, per un totale, quindi, di 74% (contro il 62% rilevato in precedenza). Il documento, tuttavia, prosegue dicendo che superato lo scoglio del primo incontro: *"la percentuale di accordo sia cresciuta vertiginosamente, più di 3 casi su 4 si concludono con un accordo, mentre nella vecchia obbligatorietà erano meno della metà"* e che rispetto al 29% dei casi in cui le parti decidono di non proseguire nella mediazione dopo il primo incontro: *"Nei fatti è evidente, come in questi casi, molte volte le parti raggiungano, grazie anche al passaggio rituale in mediazione, un accordo extra mediazione"*.

Tuttavia nella mediazione sul 32,4% di casi in cui vi sia stata adesione¹⁰, l'accordo viene raggiunto nel 42,4% e il mancato accordo raggiunge il 57,6%.

⁹ Servizio di conciliazione CAM, 20 settembre 2013- 20 marzo 2014. Panoramica dell'attività del servizio a 6 mesi dalla riforma del D.lgs. 28/2010, disponibile sul sito www.conciliazionecamerecommercio.eu

¹⁰ La percentuale di adesione, anche se contenuta appare migliorata rispetto a quando, con l'entrata in vigore dell'obbligatorietà per i casi di risarcimento del danno per la circolazione dei veicoli e natanti, era crollata al 27%, ma risulta inferiore rispetto al periodo immediatamente precedente in cui aveva raggiunto il punto più elevato, pari al 36%.

Anche rispetto alla percentuale di accordi, la mediazione volontaria differisce da quella obbligatoria, qualora l'aderente sia comparso (nettamente superiore per la volontaria: 63,47% contro il 29,73% dell'obbligatoria ed il 22,16% della delegata), ma non per il tasso di adesione della parte chiamata (il trend di comparizione dell'aderente nei procedimenti definiti è pari al 30,4% nel primo trimestre del 2013, al 33,5% nel secondo trimestre, scende al 23,3% nel terzo trimestre – al termine del quale ritorna in vigore la mediazione obbligatoria - e raggiunge, infine, il 36,5% nell'ultimo trimestre del 2013).

In ultimo, dai dati raccolti da Isdaci nell'ambito di un'indagine qualitativa di carattere sperimentale, sembrerebbe ancora una volta emergere una tendenza che vede sviluppare le adesioni alle mediazioni e gli accordi, soprattutto nei rapporti di durata e in controversie nelle quali le parti sono unite da relazioni anche personali, ed in cui le parti abbiano, prevedibilmente, interesse a raggiungere un accordo, proprio in considerazione della fitta e preesistente rete di rapporti: ciò che accade, ad esempio, nel caso del condominio con adesioni pari al 64,2% e accordi al 56,2%, nei contratti bancari con adesioni del 72,5% ed accordi nella misura del 100%, nei diritti reali con adesioni del 68,2% ed accordi addirittura nel 100% dei casi, nelle locazioni con adesioni del 64,6% e 78% di accordi, nelle successioni con adesioni nell'80,8% ed accordi nella misura del 64,2%¹¹.

Da quanto precede sembra potersi quindi concludere che se la previsione dell'obbligatorietà impone alle parti, ai professionisti ed all'opinione pubblica di prendere in considerazione la mediazione, aumentando il numero di domande, tuttavia queste continuano a non essere paragonabili ai numeri del contenzioso civile. Inoltre, risultando molto elevato il numero delle mancate adesioni, a fronte di una riduzione delle percentuali di esito positivo della mediazione, l'impatto della normativa, in ottica puramente deflattiva, risulta assai più contenuta di quanto auspicato. Pertanto, emergono dalla presente ricerca diversi elementi quali: la forte penalizzazione in termini di diffusione della mediazione volontaria a seguito dell'introduzione di quella obbligatoria,

¹¹ Confermando quanto rilevato in una ricerca qualitativa su 10 casi di mediazione svolti presso la Camera Arbitrale di Milano: V. Bonsignore, *Dalla Camera Arbitrale di Milano la prima ricerca su dieci casi di "mediazione civile commerciale*, in *Gli speciali di Guida al diritto*, n. 7, 8 febbraio 2014, pag. IV.

effetto proseguito anche quando quest'ultima non era più in vigore; la mancata adesione alle procedure che continua ad essere così elevata, senza che gli interventi legislativi siano riusciti ad invertire la tendenza; la percentuale di accordi raggiunti maggiore per le mediazioni volontarie, le quali si sviluppano in materie differenti rispetto a quelle dell'obbligatoria; lo scarso impatto del primo incontro che sembrerebbe aver aumentato le adesioni, ma non il numero di mediazioni realmente svolte, elementi rilevanti quindi che lasciano dubitare della efficacia dell'introduzione con il c.d. "decreto del fare" di una limitazione temporale di 4 anni della previsione dell'obbligatorietà al fine di promuovere la diffusione della cultura della mediazione tout court. Giacché forse sarebbe stato, piuttosto, più opportuno incentivare maggiormente la diffusione della mediazione volontaria, che permette di raggiungere un maggior numero di accordi, potenziando parallelamente l'arbitrato amministrato quale strumento decisorio deflattivo.

Rispetto alla mediazione, dall'analisi dei dati del 2013, emerge che **le Camere di Commercio hanno saputo mantenere un significativo volume di attività: 12.479 domande nel 2013, con una flessione del -24% contro quella generale nazionale del -73%**. Le domande di mediazione ricevute dalle CdC rappresentano il 30% di tutte le domande registrate, pur essendo le CCIAA solo il 9,2% di tutti gli organismi iscritti. Ciò nonostante le alterne vicende normative, offrendo procedure in un caso su due rivolte a controversie tra imprese e consumatori, in uno su tre per controversie relative alle telecomunicazioni, procedure che hanno portato complessivamente ad un 33% di incontri, per controversie di valore entro i € 25.000, con un esito positivo nel 53,4% dei casi, contro il 42,4% raggiunto da tutti gli altri Organismi secondo i dati forniti dal Ministero.

La negoziazione paritetica - alla quale si è già accennato e che, com'è noto, deriva dai protocolli tra le imprese e le associazioni dei consumatori, in base ai quali i consumatori, dopo aver depositato un reclamo, attivano la procedura che si svolge alla presenza dei due rappresentanti delle parti, uno per l'impresa e l'altro per l'associazione dei consumatori, che negoziano direttamente una soluzione alla controversia - **conserva anche per il 2013 il terzo posto tra le procedure ADR**, rappresentando il 13,9% di queste, con 18.395 domande

(+4,3% rispetto alle 17.626 del 2012). Anche nel 2013, due domande su tre di negoziazione paritetica riguardano le telecomunicazioni, settore nel quale la conciliazione è obbligatoria con il 71% del totale, seguite a grande distanza dall'energia, con il 16%, dai trasporti, con il 5%, i servizi postali con il 4,8% ed, in ultimo, dei servizi finanziari 1,3%. Le controversie portate in negoziazione hanno scarso valore economico (tra € 200 e € 600 in tutte le materie, fatta eccezione per quella bancaria e finanziaria dove possono, invece, raggiungere i € 20.000) e permettono di raggiungere un accordo in tempi rapidi (86 giorni di media), con una tra le più elevate percentuali di successi di tutti gli strumenti ADR, pari al 79,8%, dovuta anche al fatto che per "raggiungimento dell'accordo" s'intende non solo quando il consumatore abbia visto accolta la propria domanda, ma anche quando il rappresentante dell'impresa e quello del consumatore si siano trovati d'accordo sul fatto che il consumatore non avesse diritto ad alcun risarcimento. Con, peraltro, un tasso di mancata adesione irrilevante in quanto la negoziazione paritetica è promossa dal consumatore presso l'azienda che ha predisposto il servizio insieme alle associazioni di consumatori. Mentre, in considerazione anche degli stretti ambiti di applicazione dei protocolli stessi, circa ben 15% delle domande è dichiarata improcedibile o è annullata.

L'arbitrato amministrato nel 2013 appare in lieve flessione, 743 domande di arbitrato rispetto alle 781¹² del 2012 (-4,8%), anche se ciò è probabilmente dovuto alla mancata pubblicazione dei dati relativi alla Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici, che verosimilmente porterebbero, quanto meno, confermare i dati dell'anno precedente, dal momento che tale istituzione ogni anno riceve oltre 40 domande di arbitrato amministrato. In ogni caso i numeri assoluti sono ancora abbastanza contenuti e ciò appare in contrasto sia con il numero di Camere Arbitrali risultate attive nel 2013 (140), sia con il fatto che queste sono da qualche anno in crescita, mentre le domande di arbitrato, pervenute a tutte le Camere arbitrali, interne ed esterne al sistema camerale, rappresentano solo lo 0,56% del totale di tutte le domande di ADR registrate in Italia (con un lieve miglioramento rispetto allo 0,32% del 2012, dovuto esclusivamente al venir meno delle domande di mediazione).

¹² Dato modificato rispetto al Sesto Rapporto sulla Giustizia alternativa in quanto sono stati inseriti i dati dell'AVCP, Autorità dei lavori pubblici, pubblicati successivamente.

L'arbitrato amministrato in Italia è, poi, riconducibile, principalmente, alle Camere di Commercio, le quali gestiscono quasi il 90% delle procedure, in miglioramento rispetto al 2011-2012, anno in cui ricevevano, invece, il 70% delle domande di arbitrato amministrato rilevato in tutto il Paese. **Nel 2013 le Camere di Commercio hanno ricevuto il maggior numero di domande mai rilevate dalla presente ricerca (663), riportando una crescita del +16,3% che ha contenuto la perdita del -62%, registrata, invece, dalle Camere Arbitrali estranee a tale circuito.**

Per quanto riguarda le Camere Arbitrali non appartenenti al sistema delle Camere di Commercio, al di là di una certa difficoltà nel reperire i loro dati, dovuta al fatto che essi non sono resi pubblici e che, in genere, tali istituzioni non aderiscono alla ricerca, la sensibile riduzione delle domande è riconducibile sia al venir meno dell'attività delle Camere Arbitrali private generiche collegate ad organismi di mediazione, sia alla riduzione delle istanze presentate presso le Camere Arbitrali settoriali che negli anni scorsi gestivano mediamente una decina di procedure ciascuna, ma anche e soprattutto alla difficoltà nella diffusione dell'arbitrato gestito da soggetti privati.

Non è un caso, infatti, che le istituzioni che gestiscono gli arbitrati in Italia sono tutte pubbliche: il maggior numero di domande le riceve la Camera Arbitrale di Milano, espressione della locale Camera di Commercio (167 nel 2013, pari al 22,5% di tutte le domande di arbitrato rilevate in Italia, più di una su cinque, e in crescita rispetto al 2012 del +21%, anno in cui ha ricevuto 138 domande, che rappresentavano il 18,5% di tutte le istanze presentate in tale periodo nel Paese) che gestisce arbitrati secondo il codice di procedura civile, allungando la distanza dal Tribunale Nazionale Arbitrale dello Sport (69 procedure nel 2013, pari al 9,2% del totale del Paese, con un decremento quindi del - 47,7% rispetto alle 132 nel 2012, quando erano pari al 16,9% del totale), che stacca a propria volta la Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici (il dato riguarda, purtroppo, solo il 2012, anno in cui aveva ricevuto 46 domande, pari al 5,8% di tutte le domande), mentre la Camera Arbitrale e di Conciliazione della Consob (solo nel 2013 ha ricevuto il primo arbitrato). Questi ultimi tre enti, sono inoltre camere arbitrali anch'esse pubbliche, ma con una competenza legislativamente determinata.

Rinviando al paragrafo relativo per gli opportuni approfondimenti, si può osservare come gli arbitrati sono nazionali nell'82,5% dei casi ed internazionali nel 17,5%, questi ultimi tutti gestiti dalle CdC ed in netta crescita rispetto agli ultimi 3 anni in cui questi ultimi erano fermi intorno al 5%, presumibilmente per il fatto che il nostro Paese scontava la crisi economica e una scarsa credibilità a livello internazionale. Inoltre, la maggioranza dei procedimenti riguarda controversie sorte tra due imprese o tra un ente ed un'impresa, pari al 73,8% ma anche tra imprese e consumatori nel 16,6%, questi ultimi sono gestiti, soprattutto, dalle Camere Arbitrali delle Camere di Commercio, a riprova dello sforzo compiuto nel corso degli anni dalle Camere stesse per rendere fruibile a tutti tale servizio, superando la concezione tradizionale che vede l'arbitrato appannaggio di poche grandi imprese ed adatto esclusivamente a controversie di valore estremamente elevato. Gli arbitrati hanno un **valore medio di € 275.296**, escludendo le domande ricevute dalla Camera Arbitrale di Milano che hanno il valore medio più elevato di tutte le istituzioni, camerali e non, rilevate nella presente ricerca (pari a € 3.723.764, poco meno della metà però di quello rilevato per la stessa istituzione nel 2012, pari a €6.708.231 nel 2012), non essendo pervenuto quello della Camera Arbitrale per i Lavori pubblici (che nel 2012 era stato però pari a € 5.824.437). Mentre la **durata** delle procedure di arbitrato amministrato nel 2013 **risulta in crescita del +66%** rispetto a quella del 2012, **295 giorni contro i 178 del 2012**, ove tale incremento potrebbe essere dovuto all'aumentato valore delle controversie, con prevedibile maggiore complessità, anche se le Camere di Commercio che gestiscono la maggior parte delle procedure si attestano sui 230 giorni.

Nonostante l'arbitrato consenta di risolvere controversie relative al societario (25%), agli appalti (19%), al commercio e all'immobiliare (10% ciascuna materia), in tempi comunque contenuti, nella garanzia del contraddittorio, con costi calmierati e qualità degli arbitri e del procedimento garantita e monitorata dall'istituzione, appare evidente come in Italia le imprese e gli operatori giuridici non abbiano ancora saputo cogliere i vantaggi di tale istituto. Il rammarico riguarda soprattutto il fatto che l'arbitrato amministrato che in tempi estremamente contenuti conduce all'emanazione di una decisione vincolante per le parti e pressoché definitiva, dal momento che i motivi di impugnazione

previsti sono limitati, potrebbe essere invece incentivato, anche in un'ottica deflattiva che tanto sta a cuore del legislatore.

Anche se si auspica che gli interventi legislativi volti a potenziare tale strumento, oggetto di attenzione da parte del governo in carica proprio durante la stesura della presente ricerca, per risolvere i problemi dell'arretrato ed in funzione deflattiva della giustizia civile, riescano a far tesoro di quanto è emerso dall'esperienza di questi anni, ovvero: cogliere la chiara propensione verso l'arbitrato amministrato da enti pubblici, in particolare dalle Camere di Commercio, che hanno saputo acquisire e consolidare negli anni un ruolo terzo e professionale e prevedere una disciplina specifica (come nel caso delle Camere Arbitrali pubbliche non appartenenti alle CdC), tenendo conto della diffidenza rilevata verso le camere arbitrali gestite da privati.

Ciò vale anche per le **Camere Arbitrali espressione degli Ordini professionali**, delle quali non sono disponibili dati pubblici e non hanno aderito alla ricerca, ma sembrerebbe che negli anni non abbiano sviluppato se non una scarsissima attività e molte di esse, come già accennato, non sono state più state rilevate come attive. Se il legislatore intende valorizzare il loro ruolo nella gestione degli arbitrati, come risulta da proposte di legge e dal dibattito attuale¹³, occorre riflettere sulle modalità con le quali aggirare la scarsa, per non dire nulla, tendenza degli stessi professionisti appartenenti agli ordini a rivolgersi a tali Camere Arbitrali, espressione dei loro stessi Ordini di appartenenza.

L'ultima tipologia di forma di risoluzione delle controversie esaminata è la risoluzione dei nomi a dominio, anche se essa rappresenta, ancora nel 2013, solo lo 0,03% di tutte le domande di ADR rilevate, per quanto costituisca uno strumento molto interessante e relativo ad un settore di grande importanza, appare in lieve crescita (+12,2%) rispetto al 2012, anche se in termini assoluti estremamente contenuti, 46 casi.

Nonostante l'importanza della materia oggetto della controversia, ovvero i domini internet, non si può che constatare ancora una volta la scarsa conoscenza della procedura di riassegnazione dei nomi a dominio, in caso di opposizione,

¹³ In particolare si rammenta, tra gli altri, la proposta di legge di Venittelli ed altri, del 1° agosto 2013, n. 1474; il documento inviato al Ministro Orlando dal Consiglio Nazionale Forense il 31 marzo 2014 e la recente istituzione della Corte Arbitrale Nazionale ad opera dell'Unione delle Camere Civili (22 maggio 2014).

la quale con costi molto contenuti (in media circa € 1.500 anche nel 2013) e tempi rapidi (51 giorni nel 2013, contro i 42 giorni del 2011-2012), permette di avere una decisione sul trasferimento del dominio al ricorrente, qualora il ricorso venga accolto o sul fatto che esso rimanga all'originario assegnatario, se, invece, esso viene respinto.

3. La giustizia alternativa in Italia nel 2013: analisi dettagliata

3.1. Presentazione della ricerca e dell'individuazione del campione

Come anticipato in premessa, per poter procedere alla ricerca, **Isdaci ha stilato un elenco dei Centri che offrono, in via principale o esclusiva, servizi di ADR e ha raccolto i dati delle domande ricevute e delle procedure svolte.**

Alcuni Centri hanno fornito direttamente ad Isdaci i propri dati (come ad esempio l'Osservatorio Camerale di Unioncamere, per le Camere di Commercio), per altri è stato necessario estrapolare le informazioni rese pubbliche attraverso le relazioni annuali, per altri ancora (camere arbitrali, imprese che offrono servizi di negoziazione paritetica, centri di risoluzione delle controversie dei nomi a dominio e Corecom), sono stati inviati dei questionari¹⁴ predisposti ad hoc¹⁵. Per quanto riguarda, invece, la mediazione civile e commerciale, i dati del monitoraggio del Ministero della Giustizia, che rappresentano i numeri ufficiali a disposizione in tale materia, sono stati integrati con i risultati di

¹⁴ L'attività dei Centri di riassegnazione dei nomi a dominio e dei Corecom è stata rilevata sia tramite questionario, sia attraverso la consultazione di quanto pubblicato rispettivamente sul sito del "Registro ccTLD.it" e nella Relazione annuale dell'AGCOM.

¹⁵ Ogni questionario contiene circa 25 domande, per la maggior parte a risposta multipla, nelle quali si chiede al soggetto di inserire il numero assoluto di domande ricevute e di procedimenti gestiti dal proprio centro in tale anno, rientranti in ognuna delle categorie indicate. Sono previste anche delle domande aperte per consentire la 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 prevedono alcune aree comuni (come la parte anagrafica, la descrizione delle parti, le materie e i costi) e alcune specifiche, a seconda del servizio oggetto di indagine (sia esso arbitrato amministrato o conciliazione Corecom o la negoziazione paritetica): l'analisi della fonte dell'arbitrato o l'elenco dei protocolli di negoziazione paritetica, la descrizione delle procedure, la composizione del tribunale arbitrale o dell'organo deputato alla negoziazione per numero di soggetti e modalità di nomina; l'esito delle procedure.

un'indagine di carattere sperimentale svolta da Isdaci, diretta ad alcuni organismi di mediazione, principalmente privati, e volta ad indagare l'applicazione concreta della mediazione secondo il D.lgs. 28/2010¹⁶, così come modificato dal c.d. "decreto del fare".

I dati che si presentano nelle pagine seguenti sono stati forniti dai seguenti

Centri che si ringraziano per la collaborazione:

1. A2A S.p.a ASPEM Energia, Milano (2013);
2. ABACO ADR S.r.l., Bologna (2013);
3. ADICONSUM, Roma (2013);
4. ADR Notariato, Roma (2013);
5. Arbitrato Bancario Finanziario, Milano, Roma, Napoli (Relazione annuale, 2012 e ctconline.it);
6. AS. AR. GI., Milano (2013);
7. ASS-FORMAT-MEDIATION, Roma (2013);
8. Associazione Italiana dell'Arbitrato (2013);
9. Associazione La Casa del Consumatore, Milano (2013);
10. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), Roma (Relazione annuale, 2012 e 2013);
11. Autorità per le Garanzie nelle Telecomunicazioni (AGCOM), Roma (Relazione annuale, 2012 e 2013);
12. Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI), Milano (Relazione annuale, 2012 e 2013);
13. Autorità garante per la protezione dei dati personali (Relazione annuale 2012 e 2013);
14. Camera Arbitrale di Milano, Milano ([Sito nic.it](http://Sito.nic.it), 2013);
15. Camera Arbitrale per i Lavori Pubblici, Roma (Relazione annuale, 2012);
16. Camera di Conciliazione e di Arbitrato (CONSOB), Milano (Relazione annuale, 2012 e 2013 e sito);
17. Camere di Commercio, tramite Osservatorio del Sistema Camerale dell'Unioncamere, Roma (Mediazione e Arbitrato 2013 e relazione pubblicata su Consumerism a cura di Consumer's Forum e Università Roma Tre);
18. Centro Risoluzione Dispute Domini (C.R.D.D.), Roma ([Sito nic.it](http://Sito.nic.it), 2013);
19. COERI KOSMOS ADR S.r.l., Torino (2013);
20. Conciliatore Bancario e Finanziario, Roma (per il

¹⁶ Si tratta di una serie di domande volte ad indagare per ogni tipologia di mediazione (obbligatoria, volontaria e delegata) quali materie ricorressero con i relativi esiti (in termini di domande depositate, di verbali di mancata partecipazione o di mancato accordo o di accordo), la frequenza e tipologia di assistenti delle parti, la previsione della proposta del mediatore di propria iniziativa o in contumacia e i casi in cui è stata svolta, la durata media del procedimento e il valore medio, nonché delle domande in merito alla valutazione sull'adeguatezza dei termini della procedura e del primo incontro.

Conciliatore Bancario e Finanziario e per l'Ombudsman Giurì Bancario, 2012 e 2013); 21. Conciliazioni, mediazioni e reclami. Quinto Rapporto a cura di Consumer's Forum; 22. Corecom Bolzano (2013); 23. Corecom Calabria (2013) 24. Corecom Emilia Romagna (2013); 25. Corecom Liguria (2013); 26. Corecom Lombardia (2013); 27. Corecom Marche (2013); 28. Corecom Sicilia (2013); 29. Corecom Toscana (Relazione pubblicata sul consiglioregionetoscana.it); 30. Corecom Valle d'Aosta (2013); 31. Corecom Veneto (2013); 32. Dipartimento Politiche Europee per SOLVIT (2013); 33. Eticamente S.r.l., Bologna (2013); 34. First Mediation, Caltanissetta (Gela), (2013); 35. Intesasanpaolo, Torino (2013); 36. Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP), Milano (2013); 37. MEDIA ORADEL DR. GENOVESI SALVATORE & C. S.a.s, Siracusa (Noto) (2013); 38. Ministero della Giustizia – Dipartimento Generale di Statistica (Mediazione 2013); 39. Ministero delle Finanze (Comunicato Stampa 14 marzo 2014 su Mediazione Tributaria); 40. MSFD, Milano (Sito nic.it e questionario 2013); 41. NO PROBLEM! ORGANISMO DI MEDIACONCILIAZIONE, Monza (2013); 42. Organismo di Conciliazione dell'Ordine degli Avvocati di Monza (2013); 43. Poste italiane, Roma (2013); 44. "Rapporto I-Com 2014 sui consumatori" a cura di Studio I-Com, settembre 2014; 45. Studio Legale Tonucci & Partners, Roma (Sito nic.it, 2013); 46. Tribunale Arbitrale Nazionale per lo Sport (CONI), Roma (Sito, 2013); 47. Wind, Roma (2013); 48. WORK IN PROGRESS INMEDIAR, Frosinone (2013).

4. L'Arbitrato amministrato

4.1 Le Camere Arbitrali esterne al sistema camerale

Per quanto riguarda le Camere Arbitrali al di fuori del circuito camerale, già a partire dal 2008 si è registrata una crescita contenuta ma costante, collegata anche nel 2013 soprattutto allo sviluppo degli Organismi di Mediazione; anche se occorre precisare che nonostante venga diffusa la notizia di nuove camere arbitrali, non collegate alle Camere di Commercio, non è dato sapere se esse gestiscano realmente casi, dal momento che la maggior parte non aderisce alla ricerca.

Nel 2013 risultano:

- **56¹⁷ Camere Arbitrali attive** (+7,69%, rispetto alle 52 del 2011-12, essendone venute meno 9¹⁸ ed aggiunte 13, tutte collegate ai Centri di

¹⁷ 1) Bologna – Accordiamoci; 2) Bologna - Camera Arbitrale della Associazione Granaria Emiliano Romagnola; 3) Bologna - Camera Arbitrale della Ceramica; 4) Catania – Arbitrato, Conciliazione e Mediazione (AR.CO.ME.); 5) Catania (Adrano) – Solving Solution; 6) Firenze – Istituto Arbitrale Immobiliare di Firenze; 7) Frosinone (Anagni) – Inmediar; 8) Genova – AR.CO.; 9) Genova - Camera Arbitrale del Commercio dei Cereali e dei Semi; 10) Genova - Camera Arbitrale Italiana del Caffè dell'Associazione Commercio Caffè, Droghe e Coloniali; 11) Genova – Camera Arbitrale per il Commercio delle Pelli; 12) Genova – Camera Arbitrale Immobiliare; 13) Grosseto – Media Law; 14) Latina – Società ADR Conciliamo; 15) Lecce (Cesarano) – D.D.R. Resolution Center; 16) Milano – ADR Ima S.r.l.; 17) Milano - Camera Arbitrale dell'Associazione Granaria; 18) Milano – Camera Arbitrale Tessile Italiana (già dei Cotoni Sodi); 19) Milano – Camera di Arbitrato e Conciliazione CONSOB; 20) Milano - Camera Arbitrale e di Conciliazione dei Dottori Commercialisti di Milano; 21) Milano – Camera di commercio Svizzera in Italia; 22) Milano - Corte Arbitrale Europea; 23) E-Mediation; 24) Napoli – Camera Arbitrale e di Conciliazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Nola; 25) Napoli – Il Dialogo S.r.l.; 26) Nuoro - Camera Arbitrale di Nuoro; 27) Prato - Corte Superiore di Giustizia Arbitrale; 28) Reggio Calabria - Istituto Lodo Arbitrale; 29) Rimini - Camera Arbitrale delle Romagne; 30) Rimini – MediaMenti S.r.l.; 31) Roma - ADR Center S.p.a.; 32) Roma- ADR Union; 33) Roma - Associazione italiana per l'arbitrato (A.I.A.); 34) Roma - Camera Arbitrale della F.I.G.C.; 35) Roma - Camera Arbitrale e di Conciliazione della Cooperazione; 36) Roma - Camera Arbitrale Italiana (CAI); 37) Roma - Camera Arbitrale Italo Estera (C.A.I.E.); 38) Roma - Camera Arbitrale Nazionale ed Internazionale del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma; 39) Roma - Camera Arbitrale per i Lavori Pubblici; 40) Roma - Conciliatore Bancario Finanziario Arbitrato; 41) Roma – Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport (CONI); 42) Roma – Camera Nazionale Arbitrale in Agricoltura; 43) Roma - Camera Arbitrale di Roma e Provincia; 44) Roma – Centro per la Prevenzione e la Risoluzione dei Conflitti (C.P.R.C.); 45) Roma - Commissione Sportiva Automobilistica Italiana; 46) Roma - Mediazioni e Arbitrati; 47) Roma – SACA S.r.l. – Società di Avvocati per la Conciliazione e l'Arbitrato a r.l.; 48) Salerno - Associazione nazionale per l'arbitrato (A.N.P.A.R.); 49) Torino – Arbimedia ADR; 50) Torino – Camera Arbitrale della Associazione Granaria e dell'Alimentazione di Torino; 51) Torino (Cavour) – Omci; 52) Trapani – ADR Camera Caritatis; 53) Treviso – Forum Veneto per la Mediazione Civile e l'Arbitrato; 54) Venezia - Camera Arbitrale della Venezia Orientale; 55) Venezia (Vigonovo) – Union Concilia; 56) Vicenza - Albo Nazionale Informatici Professionisti.

¹⁸ Sono venute meno le seguenti Camere Arbitrali, nel senso che non è stato reperito alcun riferimento ad esse o il regolamento arbitrale: 1) Ascoli Piceno - Camera Arbitrale presso l'Ordine Avvocati Ascoli Piceno; 2) Milano – Camera Arbitrale dell'Istituto di

Mediazione e all'offerta concreta di servizi di arbitrato); e di esse:

- le **Camere arbitrali settoriali o merceologiche** continuano a costituire poco meno della metà di tutte le Camere arbitrali: **22 su 56, pari al 39,2%**. In questa categoria rientrano quelle, tendenzialmente stabili negli anni, che svolgono un arbitrato di qualità su merci spesso fortemente deperibili e, quindi, totalmente differente dall'arbitrato commerciale vero e proprio; quelle relative a materie tipicamente trattate (sport e finanza), ma anche quelle che si occupano di nuove tematiche (diritti degli animali e cooperazione). La leggera flessione della percentuale di tale tipologia di camere, registrata nel 2013 (-7%) dipende dal fatto che alcune camere settoriali sono venute meno, mentre quelle nuove sono espressione degli Organismi di Mediazione e come tali, quasi sempre, generiche;
- le **Camere Arbitrali espressione degli Ordini Professionali** sono solo **4, pari al 7,4% del totale**. In considerazione dell'attenzione recentemente manifestata da più parti e oggetto di disegni di riforma¹⁹, in merito allo sviluppo di Camere Arbitrali espressione degli Ordini Professionali, occorre notare come la presente ricerca abbia non solo rilevato che molte di esse sono venute meno (nella prima edizione della ricerca, ben 6, anche se non solo espressione dell'avvocatura, di quelle delle quali si aveva avuto notizia, erano risultate inattive), ma anche che esse sono rimaste assai contenute numericamente (al massimo ne sono state rilevate 6) e presumibilmente non operano, in quanto non hanno mai aderito alla ricerca. Nel 2013, le 4 Camere Arbitrali espressione degli Ordini sono così suddivise:

Autodisciplina Pubblicitaria; 3) Napoli - Associazione Italiana Mediazione Arbitrato Conciliazione (A.I.M.A.C.); 4) Napoli - MEDARB S.r.l.; 5) Palermo – Promeda (Cancellato dal Registro degli Organismi); 6) Parma - Camera Arbitrale dei diritti degli animali; 7) Roma - ADR Network (Cancellato dal Registro degli Organismi); 8) Roma – Immediata ADR; 9) Roma - M. & D. CONCILIA S.r.l.

¹⁹ La legge di riforma dell'ordinamento professionale forense (legge n. 247/2012) ha affidato al Ministero della Giustizia l'emanazione di un regolamento per la costituzione presso gli Ordini forensi sul territorio di Camere arbitrali e di conciliazione e il CNF ha avanzato alcune proposte attuative della disposizione legislativa. Si cita inoltre, la proposta di legge Venittelli 1474 della presente legislatura sul tema.

- 2 dell'Ordine degli Avvocati (Roma e Nola);
- 2 dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e dei Revisori Contabili (Milano e Roma);
- la **collocazione geografica** delle Camere Arbitrali risulta assai concentrata tra Roma (17 pari al 30,3%), Milano (8 pari al 14,2%), e Genova (5, pari al 8,9%). Il rimanente 46,6% è suddiviso in tutta il resto della penisola;
- **il 48,2% delle Camere Arbitrali** (28 su 56²⁰ contro il 40% degli anni 2011-12) **offre anche ed in via principale servizi di conciliazione / mediazione**, anche perché molte di esse sono state addirittura costituite a seguito dell'introduzione del D.lgs. 28/2010 sulla mediazione, e risultano iscritte nel Registro degli Organismi di Mediazione (26 su 56)²¹.

4.2 Le Camere Arbitrali delle Camere di Commercio

Per quanto riguarda le Camere Arbitrali istituite presso le Camere di Commercio, **a fine 2013 esse risultano le medesime del periodo 2011-12:**

- sulle 105 Camere di Commercio esistenti sul territorio italiano nel 2013, risultano attive le medesime **84 Camere arbitrali, costituite da 94 Camere**

²⁰ Oltre alle Camere Arbitrali ricollegate agli Organismi di Mediazione, di cui si darà conto nelle note successive, 1) Milano – Camera di Arbitrato e Conciliazione CONSOB; 2) Roma – Camera Arbitrale e di Conciliazione della Cooperazione.

²¹ 1) Bologna – Accordiamoci; 2) Catania – Arbitrato, Conciliazione e Mediazione (AR.CO.ME.); 3) Catania (Adrano) – Solving Solution; 4) Frosinone (Anagni) – Inmediar; 5) Genova – AR.CO.; 6) Grosseto – Media Law; 7) Latina – Società ADR Conciliamo; 8) Lecce (Cesarano) – D.D.R. Resolution Center; 9) Milano – ADR Ima S.r.l.; 10) Milano – Camera Arbitrale e di Conciliazione dei Dottori Commercialisti; 11) Milano - E-Mediation; 12) Napoli – Il Dialogo S.r.l.; 13) Napoli (Nola) – Camera Arbitrale e di Conciliazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Nola; 14) Rimini – MediaMenti S.r.l.; 15) Roma - ADR Center S.p.a.; 16) Roma- ADR Union; 17) Roma - Conciliatore Bancario Finanziario Arbitrato; 18) Roma – Centro per la Prevenzione e la Risoluzione dei Conflitti (C.P.R.C.); 19) Roma - Mediazioni e Arbitrati; 20) Roma – SACCA S.r.l. – Società di Avvocati per la Conciliazione e l'Arbitrato a r.l.; 21) Salerno - Associazione nazionale per l'arbitrato (A.N.P.A.R.); 22) Torino – Arbimedia ADR; 23) Torino (Cavour) – Omci; 24) Trapani – ADR Camera Caritatis; 25) Treviso – Forum Veneto per la Mediazione Civile e l'Arbitrato; 26) Venezia (Vigonovo) – Union Concilia.

di Commercio²² in quanto associate a livello regionale o interregionale²³ e solo 11 Camere di Commercio non offrono servizi di arbitrato²⁴;

- sono costituite in forme diverse: come ufficio interno, come azienda speciale, come associazione di più camere o, ancora, in collaborazione con gli ordini professionali;
- sono generiche e non settoriali;
- il sistema delle Camere di Commercio oltre ad essere diffuso in modo più capillare, offre un servizio di arbitrato sostanzialmente equivalente su tutto il territorio, dal momento che molte Camere Arbitrali hanno uniformato il proprio regolamento a quello tipo, predisposto da Unioncamere e solo una parte di esse ha adottato regolamenti differenti.

4.3 L'arbitrato amministrato in Italia nel 2013

L'arbitrato amministrato, nell'anno 2013, ha registrato **743 domande di arbitrato, in lieve diminuzione rispetto alle 781²⁵ del 2012, (-4,8%), anche**

²² Hanno un servizio di arbitrato attivo, sia pure sotto varie forme le seguenti CCIAA: 1) Alessandria; 2) Ancona; 3) Aosta; 4) Arezzo; 5) Ascoli Piceno; 6) Asti; 7) Avellino; 8) Bari; 9) Belluno; 10) Bergamo; 11) Biella; 12) Bologna; 13) Bolzano; 14) Brescia; 15) Cagliari; 16) Caltanissetta; 17) Campobasso; 18) Caserta; 19) Catania; 20) Catanzaro; 21) Chieti; 22) Como; 23) Cosenza; 24) Cremona; 25) Crotone; 26) Cuneo; 27) Ferrara; 28) Firenze; 29) Foggia; 30) Forlì - Cesena; 31) Frosinone; 32) Genova; 33) Gorizia; 34) Grosseto; 35) Isernia; 36) La Spezia; 37) Latina; 38) Lecce; 39) Lecco; 40) Livorno; 41) Lodi; 42) Lucca; 43) Macerata; 44) Mantova; 45) Massa Carrara; 46) Matera; 47) Messina; 48) Milano; 49) Modena; 50) Napoli; 51) Novara; 52) Oristano; 53) Padova; 54) Palermo; 55) Parma; 56) Pavia; 57) Perugia; 58) Pesaro e Urbino; 59) Pescara; 60) Piacenza; 61) Pisa; 62) Pistoia; 63) Pordenone; 64) Potenza; 65) Prato; 66) Ragusa; 67) Ravenna; 68) Reggio Emilia; 69) Rieti; 70) Rimini; 71) Roma; 72) Rovigo; 73) Salerno; 74) Sassari; 75) Savona; 76) Siena; 77) Sondrio; 78) Taranto; 79) Teramo; 80) Terni; 81) Torino; 82) Trapani; 83) Trento; 84) Treviso; 85) Trieste; 86) Udine; 87) Varese; 88) Venezia; 89) Verbania; 90) Vercelli; 91) Verona; 92) Vibo Valentia 93) Vicenza; 94) Viterbo.

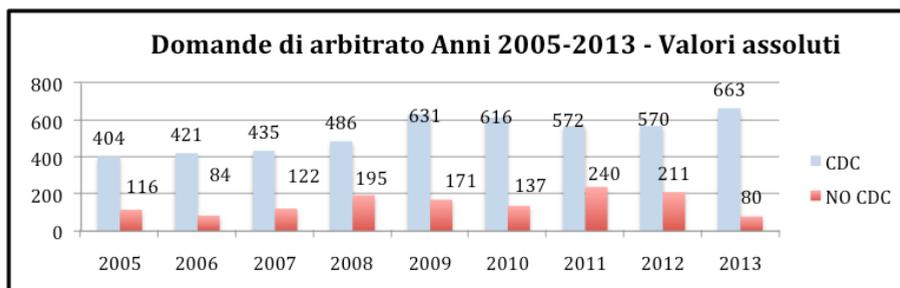
²³ Sono associate sotto la Camera Arbitrale del Piemonte tutte le 8 province piemontesi e sotto Curia Mercatorum le CCIAA di Belluno, Gorizia, Pordenone e Treviso.

²⁴ Non offrono servizi arbitrali: 1) Agrigento; 2) Benevento; 3) Brindisi; 4) Enna; 5) Fermo; 6) Imperia; 7) L'Aquila; 8) Monza e Brianza; 9) Nuoro; 10) Reggio Calabria; 11) Siracusa.

²⁵ Dato modificato rispetto al Sesto Rapporto sulla Giustizia alternativa in quanto sono stati inseriti i dati dell'AVCP, Autorità dei lavori pubblici, pubblicati successivamente.

se ciò è dovuto alla mancata pubblicazione dei dati relativi alla Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici, che presumibilmente porterebbero a confermare i dati dell'anno precedente, dal momento che ogni anno riceve oltre 40 domande di arbitrato amministrato. Tuttavia, anche nel 2013 l'arbitrato amministrato continua a mantenersi, in numeri assoluti, assai contenuti e precisamente:

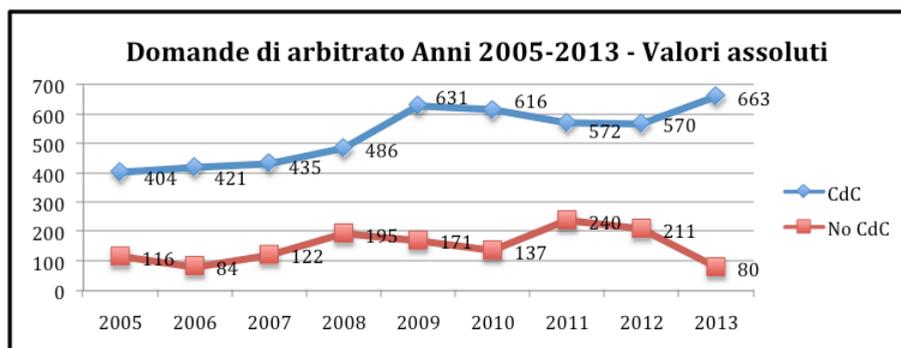
- **663 domande sono state ricevute dalle Camere Arbitrali delle Camere di Commercio**, in buona crescita rispetto all'anno precedente, dimostrando l'apprezzamento dei clienti (570 del 2012, +16,3 %);
- **80 dalle Camere Arbitrali non camerale**, poco meno di due terzi in meno, -62%, rispetto al 2012, anche se in parte, come accennato, ciò è dovuto alla mancanza dei dati della Camera Arbitrale dei Lavori Pubblici, non ancora pubblicati al momento della stesura della presente ricerca, ma anche ad una riduzione nella rilevazione dell'arbitrato merceologico e dei servizi arbitrali offerti dagli Organismi di Mediazione;



- da quando è iniziata la presente ricerca, **il 2013 rappresenta l'anno in cui le Camere Arbitrali delle Camere di Commercio hanno ricevuto il maggior numero di domande**, invertendo la contrazione registrata negli ultimi 3 anni: -0,3% nel 2012, -7% nel 2011, - 2,3% nel 2010;
- gli enti camerale con la loro crescita, +16,3% rispetto all'anno precedente, riescono a compensare anche il numero nettamente inferiore di casi (pari quasi ad un terzo), gestiti dalle camere non appartenenti a tale circuito, portando, nel numero di casi complessivi di arbitrato amministrato in Italia nel 2013, a registrare una perdita contenuta rispetto all'anno precedente, -4,8%;

- ancora nel 2013, le Camere di Commercio rappresentano gli enti principali ai quali imprese e cittadini fanno ricorso quando decidono di promuovere procedure arbitrali gestite da un'istituzione, esse, infatti, ricevono nel 2013 quasi il 90% di tutte le domande di arbitrato, migliorando ulteriormente il 77,6% registrato nel 2012;
- le Camere Arbitrali esterne al sistema camerale, le quali hanno registrato, negli anni, un andamento altalenante, legato sia alla difficoltà di reperimento dei dati specie degli enti privati, sia ad una variabilità interna molto elevata, nel 2013 hanno ricevuto il più basso numero di domande mai rilevate: - 62% (dopo la crescita massima raggiunta nel 2011 anno in cui avevano ricevuto 240 casi, mentre nel 2012 211, - 18,5%) e riconducibile sia al venir meno dell'attività delle Camere Arbitrali private generiche collegate ad organismi di mediazione, sia alla riduzione delle istanze presentate presso le Camere Arbitrali settoriali che negli anni scorsi gestivano mediamente una decina di procedure ciascuna, sia alla difficoltà nella diffusione dell'arbitrato privato;

ARBITRATO AMMINISTRATO	DOMANDE 2013	%	DOMANDE 2012	%	DOMANDE 2011	%	DOMANDE 2010	%
di cui:								
- al di fuori delle CDC	80	10,8%	211	27%	240	30%	137	18%
- presso le CDC	663	89,2%	570	73%	572	70%	616	82%
TOTALE	743		781		812		753	



- la preferenza verso l'ente pubblico per la gestione degli arbitrati amministrati è confermata anche dall'analisi delle domande di arbitrato

- delle Camere Arbitrali non espressione delle Camere di Commercio**, in quanto la quasi totalità delle procedure rilevate proviene dal Tribunale Arbitrale Nazionale per lo Sport (69 nel 2013, contro i 132 nel 2012, -47,7%), la Camera Arbitrale per i Lavori Pubblici (che riceve un numero pressoché costante di domande di arbitrato amministrato: 46 nel 2012, 48 nel 2011) e la Camera Arbitrale e di Conciliazione della Consob (che nel 2013 ha ricevuto il primo arbitrato), tutte camere arbitrali pubbliche con una competenza legislativamente determinata. Rappresenta un'eccezione, l'Associazione Italiana dell'Arbitrato, che è rimasta attiva negli anni e che rappresenta una delle poche camere private che gestisce realmente arbitrati;
- sui dati complessivi, la Camera Arbitrale di Milano è l'istituzione arbitrale italiana, camerale e non, che ha gestito più procedure (rispettivamente 167 nel 2013, pari al 22,5% di tutte le domande di arbitrato rilevate in Italia, più di una su cinque, e in crescita rispetto al 2012, +21%, anno in cui ha ricevuto 138 domande, che rappresentavano il 18,5% di tutte le istanze presentate in tale periodo in Italia), allungando la distanza dal Tribunale Nazionale Arbitrale dello Sport (69 nel 2013, pari al 9,2% - 47,7%, contro le 132 nel 2012, pari al 16,9%), che stacca a sua volta la Camera Arbitrale dei lavori pubblici (purtroppo il dato riguarda solo il 2012, anno in cui aveva ricevuto 46 domande, pari al 5,8% di tutte le domande);
 - in ogni caso, **il numero contenuto delle domande di arbitrato appare in contrasto con il numero delle Camere Arbitrali attive** (140 nel 2013), e con la crescita, sia pure anch'essa contenuta, di tali enti registrata negli ultimi anni, anche se occorre tener presente che, essendo essi di recente costituzione, sono ancora, presumibilmente, in fase di rodaggio e molte sono state costituite da centri che offrono principalmente la mediazione, la quale ha concentrato su di sé l'attenzione negli ultimi anni;
 - anche per il 2013 non si può che constatare come l'importanza dell'arbitrato nel panorama degli ADR sia estremamente contenuta, considerando che le **domande di arbitrato**, pervenute a tutte le Camere arbitrali, interne ed esterne al sistema camerale, **rappresentano solo lo 0,56% del totale di tutte le domande di ADR** registrate in Italia (con un lieve miglioramento rispetto allo 0,32% del 2012);

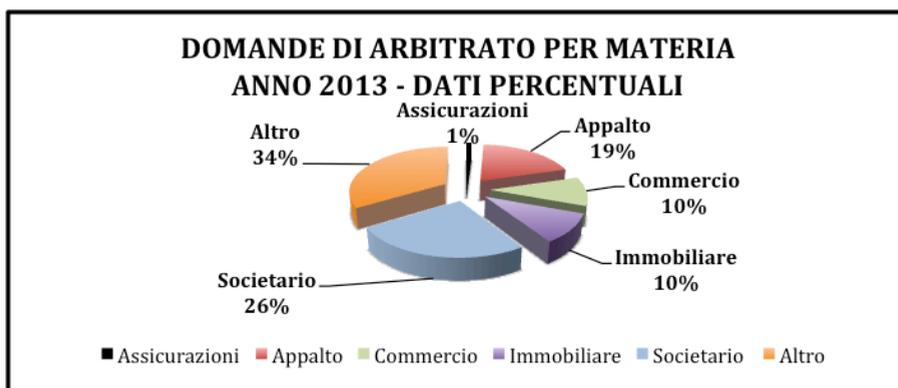
- quanto precede, porta ad auspicare che gli interventi legislativi rivolti a potenziare tale strumento, facciano tesoro di quanto emerge dall'esperienza ovvero dalla netta preferenza per l'amministrazione delle procedure da parte di enti pubblici ed in particolare dalle Camere di Commercio, che hanno saputo acquisire e consolidare negli anni un ruolo terzo e professionale, dalla necessità di prevedere una disciplina specifica che incentivi i casi (come per le Camere Arbitrali pubbliche non espressione delle Camere di Commercio) e dalla diffidenza dimostrata verso le Camere Arbitrali espressione dei privati;
- la necessaria attenzione verso riforme che traggano fondamento anche dall'esperienza, vale particolarmente nel caso delle Camere Arbitrali espressione degli Ordini professionali, delle quali non si hanno dati aggiornati, in quanto, non hanno aderito alla ricerca; tuttavia dall'analisi degli anni precedenti risulta che esse non abbiano sviluppato se non una scarsa attività e molte di esse, come già accennato, non sono state più rilevate come attive.

Passando ora all'**esame delle caratteristiche delle procedure arbitrali rilevate**:

- **la maggior parte degli arbitrati è qualificata come nazionale (613 su 743, pari all'82,5%)**, mentre gli arbitrati internazionali sono pari quasi ad un quinto di tutte le domande rilevate (130 su 743, pari al 17,5%);
- **il dato degli arbitrati internazionali è in netta crescita** rispetto agli anni precedenti, in quanto dal 2010 essi erano risultati intorno al 5%, presumibilmente scontando il nostro Paese la crisi economica e una scarsa credibilità a livello internazionale (rispettivamente 43 su 781 nel 2012, 45 su 812 nel 2011 e 39 su 753 nel 2010, pari al 5%). In ogni caso si rammenta che nel panorama dell'ADR in Italia gli arbitrati amministrati rappresentano quasi le uniche procedure di natura internazionale;
- **sono le Camere di Commercio a gestire la totalità degli arbitrati internazionali** (arrivando nel 2013 quasi al 100% delle procedure rilevate, come già nel 2012, in miglioramento rispetto al 2011 in cui erano il 91%);
- sono le imprese a ricorrere normalmente all'arbitrato, infatti, **la maggioranza dei procedimenti riguarda controversie sorte tra due imprese o**

tra un ente ed un'impresa, pari al 73,8% (con 549 domande su 743) e tra altri soggetti 9,2% (69 su 743);

- **gli arbitrati tra imprese e consumatori (precisamente in tutto 125 su 743, pari al 16,6%, in crescita rispetto 13,5% nel 2012 e al 10,5% nel 2011), sono gestiti soprattutto dalle Camere Arbitrali istituite presso le Camere di Commercio**, a riprova dello sforzo compiuto nel corso degli anni dalle Camere stesse per rendere fruibile a tutti tale servizio, superando la concezione tradizionale che vede l'arbitrato appannaggio di poche grandi imprese e adatto solo a controversie di valore estremamente elevato;
- per quanto riguarda le **materie** oggetto di arbitrato, vengono confermate quelle tipiche: **societario (25%), appalto (19%), commercio e immobiliare (rispettivamente al 10%)**, mentre residuali appaiono le assicurazioni (1%), anche se il 33% confluisce nella generica voce "altro";

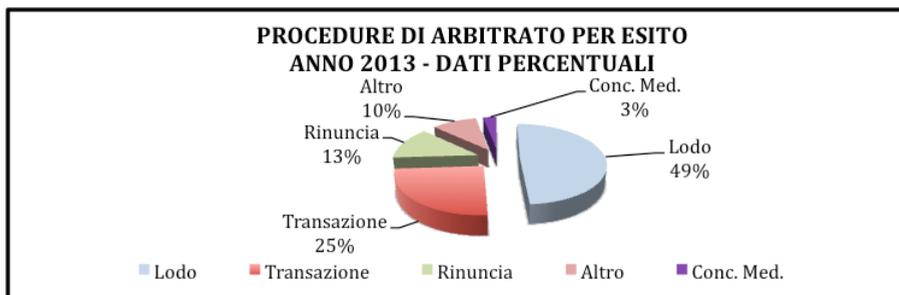


In merito ai **costi, tutti i servizi di arbitrato sono offerti a pagamento**, secondo tariffe che si trovano allegate ai rispettivi regolamenti:

- le procedure di arbitrato amministrato hanno un **valore medio di € 275.296**, escludendo le domande ricevute dalla Camera Arbitrale di Milano che hanno il valore medio più elevato di tutte le istituzioni, camerali e non, rilevate nella presente ricerca (pari a € 3.723.764, poco meno della metà però di quello rilevato per la stessa istituzione nel 2012, pari 6.708.231 nel 2012, -44% e che torna ad attestarsi sui valori del 2010, anno in cui era

- pari a € 4.246.451), non essendo pervenuto quello della Camera Arbitrale per i Lavori pubblici (che nel 2012 era stato però pari a € 5.824.437);
- **il valore medio delle domande di arbitrato, di € 275.296, risulta in crescita rispetto al 2012**, anno in cui era pari a € 195.045, con + 41%, ma ancora lontano rispetto a quello del 2011, in cui era poco più di € 837.500 e conferma quanto emerso già in altre edizioni della ricerca, per cui gli arbitrati amministrati tendono per lo più a riguardare controversie di basso/medio valore, contro quelle gestite con arbitrato libero (dato confermato dalla Relazione relativa all'anno 2012 della Camera Arbitrale per i Lavori Pubblici secondo la quale il valore medio delle controversie gestita dalla Camera stessa è di € 5.824.437, contro € 97.879.182 degli arbitrati liberi);
 - **la durata** delle procedure di arbitrato amministrato nel 2013 risulta **in crescita** rispetto a quella del 2012, 295 giorni contro i 178 del 2012, +66% e tale aumento potrebbe essere dovuto all'aumentato valore delle controversie, che potrebbe comportare anche una maggiore complessità;
 - approfondendo il dato relativo alla durata, si può notare come presso le Camere di Commercio, le procedure hanno una durata media di 230 giorni (ritornando così ai valori del 2010, 236 giorni, in crescita rispetto ai 164 giorni del 2011 e ai 205 del 2012), mentre presso le Camere esterne al sistema camerale esse hanno registrato un notevole incremento nel 2013, in quanto in tale anno hanno raggiunto 360 giorni, dopo che si sono aggirate sui 170 negli ultimi 3 anni (anche se la scarsità e la difficoltà nel reperire i dati relativi a tale tipologia di procedure, invita, nuovamente, alla prudenza);
 - in ogni caso, al di là delle variazioni segnalate, negli anni la **durata media del procedimento risulta**, comunque, **abbastanza contenuta**, rispetto alle notizie di stampa relative agli arbitrati ad hoc e **conferma l'importanza del controllo dell'istituzione sulla tempistica** (dato confermato ancora una volta dalla Relazione della Camera Arbitrale per i Lavori Pubblici, relativa al 2012, secondo la quale la durata media degli arbitrati amministrati è stata pari a 537,26 contro i 653,37 degli arbitrati liberi, +22%);
 - per quanto riguarda gli **esiti, arriva al lodo arbitrale circa il 49% delle procedure**, mentre il rimanente si divide tra il 25% di transazioni, il 13%

di rinuncia al procedimento, il 10% termina in altro modo non specificato, mentre la conciliazione e la mediazione rappresentano solo il 3%, confermando come nel nostro Paese, non si sia ancora sviluppata una prassi consolidata relativa al passaggio tra i due istituti.



La **Camera Arbitrale per i Lavori Pubblici**, nella sua Relazione annuale, al momento della stesura della presente ricerca ferma al 2012, conferma anche per tale anno la permanenza del c.d. “altro binario”, secondo il quale le parti possono optare per l’arbitrato amministrato oppure nominare, di comune accordo, il Presidente del collegio e proseguire con l’arbitrato libero, notoriamente più costoso. Sebbene, i dati relativi agli arbitrati amministrati non presentino carattere di certezza, a causa della carenza della comunicazione, appare schiacciante la preferenza verso quest’ultimo istituto, con le conseguenze negative sulle casse delle amministrazioni pubbliche, nonostante i benefici effetti della presenza di un’istituzione arbitrale in termini di durata e di trasparenza/contenimento delle liquidazioni dei compensi e delle spese, come appare dalla tabella riassuntiva allegata.

CAMERA ARBITRALE DEI LAVORI PUBBLICI ANNO 2012	ARBITRATO AMMINISTRATO	ARBITRATO LIBERO
DOMANDE DEPOSITATE	46	N. D.
PROCEDIMENTI GESTITI	69	N. D.
LODI DEPOSITATI	27	78
VALORE MEDIO	5.824.437,88	97.879.182,71
DURATA MEDIA in gg.	537,26	653,37
SPESE TOTALI A CARICO DELLE STAZIONI APPALTANTI	1.310.497,16	6.823.333,81

Una delle maggiori criticità di tale sistema è rappresentata dai costi elevati che i giudizi arbitrali comportano per le pubbliche amministrazioni, a causa, altresì, della percentuale di soccombenza degli enti pubblici: *“Va segnalato che dal quadro complessivo si ricava che nel 2012 il maggior costo degli appalti per effetto del contenzioso arbitrale è stato pari al 18,57%. Si tratta di un dato già in sé significativo, la cui rilevanza è accresciuta dal fatto che la percentuale di soccombenza totale o parziale della PA nei giudizi arbitrali nell’anno di riferimento ha raggiunto il 95% (...)”* Relazione AVCP, 2012, pag. 313.

La Relazione AVCP del 2012 prosegue a pag. 322 affermando: *“Dai dati riportati (...) emerge che le controversie di maggior valore sono tendenzialmente sottratte alla competenza della Camera arbitrale e, conseguentemente, alla maggiore trasparenza delle procedure propria dei procedimenti amministrati”* e sottolineando *“Il comprensibile maggior rigore delle liquidazioni disposte da un organo terzo rispetto alle autoliquidazioni effettuate dai collegi arbitrali”*, con la conseguenza che sarebbe auspicabile una nuova valutazione della disciplina, alla luce dell’attuale crisi economica e del contenimento della spesa pubblica.

In genere il maggior numero di arbitrati viene attivato dall’impresa appaltatrice nei confronti della stazione appaltante, soprattutto al Sud, per l’esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori e si conclude con la soccombenza, totale o parziale, della stazione appaltante. Si segnala, inoltre, che la legge anticorruzione (6 novembre 2012, n. 190) ha in parte modificato l’art. 241 e ss. del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli appalti pubblici) per aumentare la trasparenza negli appalti.

Si segnala, infine, che al momento della stesura della presente ricerca l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture è stata soppressa, a seguito dell’entrata in vigore dell’art. 19 del D.lgs. 90/2014 e il trasferimento dei compiti e delle funzioni all’Autorità Nazionale Anticorruzione.

Secondo le ultime modifiche apportate dal nuovo Statuto del Comitato Olimpico Italiano, adottato il 26 febbraio 2008, sono stati creati due nuovi organismi di giustizia sportiva: l’Alta Corte di Giustizia Sportiva (ACGS) e il **Tribunale Arbitrale Nazionale per lo Sport (TNAS)**, mentre è stata

soppressa la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport. **Il TNAS (disciplinato dall'art. 12 *ter* del citato Statuto) amministra gli arbitrati che nascono da una clausola compromissoria prevista negli Statuti o nei Regolamenti delle Federazioni Sportive Nazionali o in accordi specifici.**

Il Codice dei giudizi innanzi al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport e Disciplina degli Arbitri (emanato il 7 gennaio del 2009 ed entrato in vigore il 22 gennaio del 2009) stabilisce che il TNAS è competente nel caso di controversie tra una Federazione Sportiva Nazionale e soggetti affiliati, tesserati o licenziati, per questioni di natura sportiva concernenti diritti disponibili e quelle rilevanti nel solo ordinamento sportivo, mentre sono escluse quelle relative a diritti indisponibili o concernenti sanzioni pecuniarie inferiori a € 10.000 o sospensioni di durata inferiore a 120 giorni continuativi, quelle relative al *doping* o aventi ad oggetto la revoca o il diniego di affiliazione disposto nei confronti di società sportive. La procedura arbitrale è retta dalle norme inderogabili del libro quarto, titolo ottavo del codice di procedura civile in tema di arbitrato e da ogni altra disposizione non derogata o integrata dal Codice stesso. Nel 2013 l'attività del TNAS è risultata in diminuzione, dopo una continua crescita: **69 procedimenti nel 2013 (-47%), contro i 132 procedimenti nel 2012 (+26,9%), i 104 nel 2011 (+14%) e 91 nel 2010** (tali dati sono confluiti nella sezione del presente Rapporto relativa all'arbitrato).

La conciliazione delle controversie sportive, svolta dalla Camera di Conciliazione del Coni, ormai soppressa, è attualmente prevista come tentativo obbligatorio nella prima udienza arbitrale. L'Alta Corte di Giustizia Sportiva costituisce l'ultimo grado della giustizia per le controversie in materia di sport, aventi ad oggetto diritti indisponibili o per le quali non sia prevista la competenza del TNAS. L'Alta Corte elegge, a maggioranza tra i suoi membri, il Presidente del TNAS e decide sulle istanze di ricasazione degli arbitri ed esercita il controllo sulle procedure di giustizia sportiva per rafforzarne l'effettività e la ragionevole durata. **L'Alta Corte di Giustizia Sportiva, la cui attività è disciplinata dal relativo Codice emanato il 23 marzo 2009, nel 2013 ha emesso 64 giudizi, nel 2012 59 e nel 2011 56.**

5 La riassegnazione dei nomi a dominio

5.1 I centri di riassegnazione dei nomi a dominio

Per quanto riguarda i domini Internet, l'organizzazione internazionale *Iana* (*Internet Assigned Numbers Authority*), oggi *Icann* (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), nel 1987 ha incaricato il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche) di gestire tutte le attività relative alla gestione dei nomi a dominio a targa “.it”. A tale scopo è stato creato un Registro, ovvero un'anagrafe alla quale rivolgersi per associare un indirizzo numerico, necessario per navigare in rete, a un nome (c.d. dominio) e per modificare o cancellare i domini Internet a targa “.it”.

Tale registro, relativo al *country code Top Level Domain “.it”* (ccTLD.it), si occupa anche dei casi di controversie tra uno o più soggetti che reclamino il diritto su un dominio, mettendo a disposizione la procedura di opposizione, che consente di “congelare” l'assegnazione del dominio fino alla soluzione della disputa ed al soggetto che l'ha promossa di esercitare un diritto di prelazione sull'eventuale nuova assegnazione del dominio.

Secondo il «Regolamento per la risoluzione delle dispute nel *country code Top Level Domain “.it”*», per il 2013 ancora in vigore la Versione 2.0 del 19 giugno 2009 e per le Linee Guida Legali (che sono state aggiornate nella Versione 3.0 del 24 giugno 2013), è prevista per la risoluzione alternativa alla giustizia ordinaria delle dispute che possano sorgere relativamente all'assegnazione ed all'uso dei nomi a dominio in Internet, relativamente al suffisso “.it”, il ricorso all'arbitrato o alla procedura di riassegnazione di nome a dominio sottoposto ad opposizione.

L'assegnatario di un nome a dominio può impegnarsi a devolvere ad arbitrato irrituale di equità le eventuali controversie connesse all'assegnazione di quel nome a dominio, sia al momento della registrazione, sia successivamente, ma dal sito nic.it risulta che le decisioni arbitrali sono ferme all'anno 2001.

Il Regolamento stabilisce, altresì, una procedura amministrata di riassegnazione di un nome a dominio, applicabile a tutti i titolari di nomi a dominio registrati sotto il ccTLD “.it” e che verte unicamente sulla riassegnazione del nome a dominio stesso. Tale disciplina non ha carattere giurisdizionale e perciò può essere interrotta dalle parti in qualsiasi momento, mediante il ri-

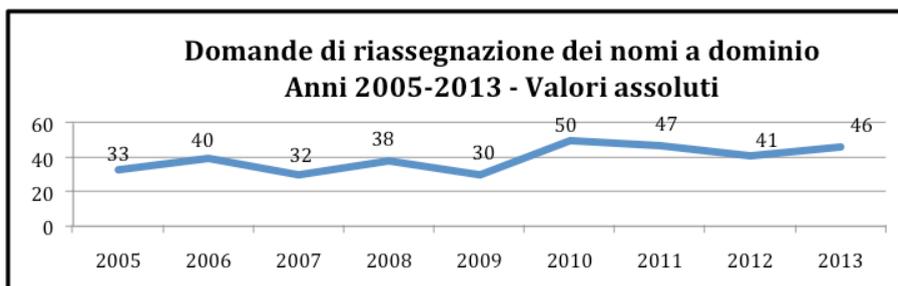
corso alla giustizia ordinaria, tuttavia è assimilabile all'arbitrato, nel senso che si tratta di una decisione eteronoma in merito all'assegnazione e all'uso del dominio contestato. La procedura ha come scopo la verifica del titolo all'uso, della disponibilità giuridica del nome a dominio e del fatto che il dominio non sia stato registrato e mantenuto in mala fede.

La procedura di riassegnazione di un nome a dominio sotto il ccTLD “.it” è condotta da una delle apposite organizzazioni definite Prestatori del Servizio di Risoluzione extragiudiziale delle Dispute (PSRD), accreditate dal Registro del ccTLD “.it”. Il Prestatore del Servizio di Risoluzione viene scelto da chi promuove la procedura di riassegnazione. Nel 2013 i **Prestatori di servizio di risoluzione delle dispute relativi alla riassegnazione dei nomi a dominio** e facenti parte del registro ccTLD.it, sono rimasti i 4 già accreditati nel 2012-11:

1. Milano – Camera Arbitrale di Milano;
2. Milano – MSFD;
3. Roma – C.R.D.D.;
4. Roma – Studio Legale Tonucci e Partners.

5.2 La riassegnazione dei nomi a dominio in Italia nel 2013

Per ricostruire l'attività dei Prestatori del Servizio di Risoluzione extragiudiziale delle Dispute sono stati analizzati i dati, pubblicati sul sito, relativi a tutte le procedure di riassegnazione presentate al Registro .it. **L'attività di riassegnazione dei nomi a dominio di tutti i Centri mantiene numeri assai contenuti**, registrando nel 2013 in tutto **46 procedure**, anche se **appare in lieve crescita rispetto al 2012**, anno in cui erano 41 procedure (+12,2%). La tabella e il grafico che seguono illustrano l'andamento negli anni:



Il procedimento per la riassegnazione del nome a dominio contestato rappresenta, sia in termini assoluti, sia in termini percentuali una minima parte di tutto il movimento ADR, attestandosi **sullo 0,03% delle domande registrate in Italia nel periodo di interesse** (contro lo 0,02% del 2012). Tuttavia, considerato che al termine del 2013 il numero di domini assegnati rasenta i due milioni e mezzo e il fatto che tale procedura rappresenta l'intera attività svolta in tale materia al di fuori della giustizia ordinaria, si ritiene opportuno illustrarla in ogni caso.

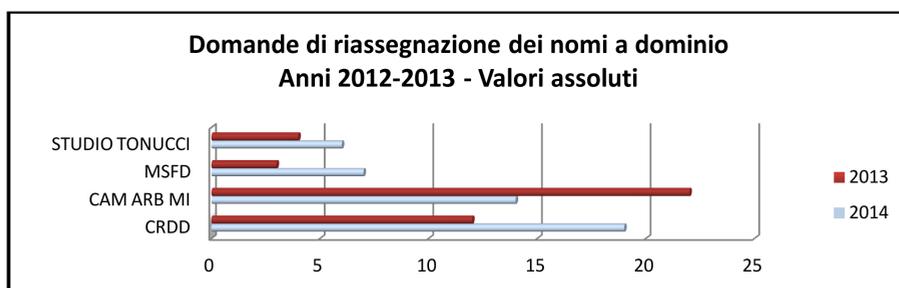
La procedura viene promossa da chi ritiene:

- 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,
- che 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.

La procedura non può essere attivata e, se attivata, si estingue se in relazione al nome a dominio oggetto dell'opposizione è pendente un giudizio innanzi al giudice ordinario, un arbitrato ai sensi dell'art. 806 c.p.c. o svolto secondo il Regolamento e di cui si è dato conto poco sopra.

Il soggetto istante sostiene interamente le spese e sceglie il Prestatore del servizio di risoluzione delle controversie (PSRD), il quale verifica la regolarità formale dell'opposizione, contatta l'altra parte e dà inizio alla procedura, nominando un esperto unico, selezionandolo tra i nominativi che ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito, a meno che il ricorrente non richieda espressamente la nomina di un collegio. La peculiarità della procedura risiede nei tempi, molto rapidi, in quanto la decisione deve essere comunicata al PSRD entro 15 giorni dalla costituzione del Collegio, ovvero entro il termine prorogato ai sensi dell'art. 4.12 del Regolamento e dal fatto che esso si svolge di solito per iscritto, anche se il Collegio può decidere se interrogare le parti o assumere prove testimoniali, quindi, senza una sede fisica e prive della necessità della presenza delle parti. **Nel caso in cui il Collegio decida la riassegnazione del nome a dominio oggetto di opposizione, la sua decisione sarà eseguita dal Registro**, a meno che lo stesso non riceva entro 15 giorni dalla data in cui è

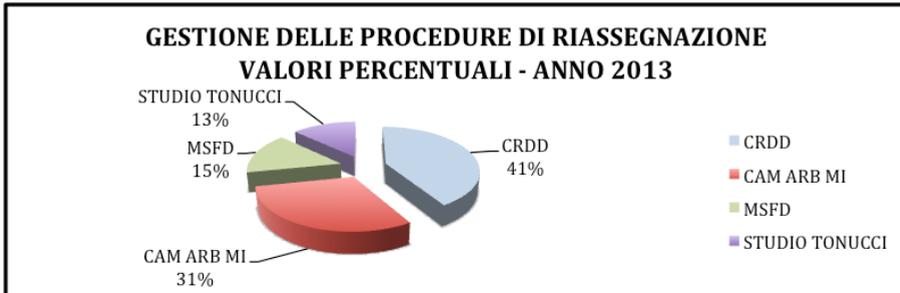
pervenuta la decisione, una comunicazione adeguatamente motivata del resistente che lo informa di aver iniziato un procedimento giudiziario al riguardo. **Nel 2013, a differenza degli anni precedenti in cui si registrava in genere un unico caso in cui veniva scelto il collegio di tre esperti, tutti i casi sono stati assegnati ad un esperto unico.** Secondo quanto pubblicato, complessivamente i Centri di riassegnazione dei nomi a dominio nel periodo di interesse, ovvero dal 2005 al 2013, hanno ricevuto 357 domande e gestito lo stesso numero di procedimenti, in quanto, secondo quanto pubblicato dal sito “it.nic”, tutte le domande si sono trasformate in procedimenti gestiti nel corso dell’anno in cui sono state presentate.



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DOMANDE PERVENUTE - di cui a:	33	40	32	38	30	50	47	41	46
CRDD	13	14	14	21	13	12	13	12	19
Camera Arbitrale di Milano					5	26	25	22	14
MSFD	5	4	8	5	3	6	3	3	7
Studio Tonucci	3	8	3	7	4	6	6	4	6
Arbitrionline	7	12	6	5	5				
Limone, Sarzana & Di Minco		2	1						
Studio Turini	4								
Studio Bindi	1								

Nel 2013 chi ha promosso la procedura di riassegnazione si è rivolto in primo luogo al CRDD, che passa al primo posto nella gestione delle procedure (41,3% di tutti i casi e che cresce del 58% rispetto all’anno precedente), in seconda battuta alla Camera Arbitrale di Milano (che nel 2013 ha gestito il 30%

di tutte le procedure, ma che subisce una flessione del 36% rispetto all'anno precedente in cui era al primo posto nelle preferenze di chi promuoveva tale procedura), per poi rivolgersi a MSFD (15% di tutte le procedure e che raddoppia il proprio numero di casi) ed allo Studio Tonucci (13%, che vede, anch'esso, crescere i propri casi del 50%).



Le procedure di riassegnazione dei nomi a dominio, mantengono sostanzialmente gli stessi valori degli anni precedenti, sia per quanto riguarda il **valore medio** (rappresentato dal costo medio della procedura, circa € **1.500** anche negli anni 2013), sia per la **durata** (che cresce del 21%, raggiungendo i **51 giorni**, contro i 42 del 2012). Tuttavia, tali procedimenti risultano essere i più rapidi tra le procedure ADR, anche se si rammenta che ciò è anche dovuto al fatto che, ai sensi del regolamento, la data d'inizio del procedimento coincide con il momento in cui il titolare del nome a dominio oggetto di opposizione ha avuto conoscenza del reclamo, a differenza di tutte le altre procedure qui riportate nelle quali la procedura ha inizio con la presentazione della domanda.

Dall'analisi delle decisioni, risulta che nella maggior parte dei casi l'**esito** del ricorso è concentrato tra "**accolto**", con trasferimento del nome a dominio al ricorrente, "**respinto**", quando il nome a dominio è rimasto all'originario assegnatario o, invero, "**estinto**", nell'ipotesi in cui nel corso della procedura di riassegnazione sia stato promosso un procedimento giudiziario o arbitrale inerente la titolarità del nome a dominio o le parti abbiano raggiunto un accordo o siano sopravvenuti fatti che rendano superflua la prosecuzione della procedura.

ESITO	ACCOLTO	%	RESPINTO	%	ESTINTO	%
2013	36	78%	4	9%	6	13%
2012	32	78%	4	9,7%	5	12%
2011	33	70%	4	9%	10	21%
2010	32	64%	7	14%	11	22%
2009*	21	70%	3	10%	5	17%
2008	27	71%	5	13%	6	16%
2007	22	66%	4	12%	7	22%
2006**	23	59%	6	15%	10	26%
2005	22	67%	6	18%	5	15%

* Per una procedura non è stato indicato l'esito.

** Per una procedura non è stato indicato l'esito.

Considerata l'importanza della materia oggetto della controversia - i domini internet “.it” - in un'epoca in cui la diffusione della rete è notevole, la rapidità della procedura, i costi contenuti, nonché la serietà degli enti che offrono i servizi di risoluzione e del regolamento, non rimane che continuare a rammaricarsi per la scarsa diffusione di tale procedura rilevata anche nell'anno 2013.

6. La mediazione e la conciliazione amministrata

Com'è noto, il legislatore italiano nell'introdurre la disciplina della mediazione civile commerciale, contenuta nel D.lgs. 28/2010 e successive modifiche e integrazioni, ha optato per un sistema di mediazione amministrata gestita da organismi che devono essere iscritti nel Registro degli Organismi di Mediazione. Tuttavia, l'analisi di tali Organismi non esaurisce il panorama, e pertanto si dedicherà un paragrafo separato ad alcuni enti che offrono la mediazione secondo una regolamentazione specifica (ad es. la Camera di Arbitrato e Conciliazione della Consob che non è iscritta nel Registro), oppure la conciliazione in via esclusiva (ad es. la Camera di conciliazione ed arbitrato dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria) o in parallelo alla mediazione (da parte di organismi non ancora iscritti al registro o, di alcune Camere di Commercio, che offrono la conciliazione in via esclusiva), o infine, offrono forme di risoluzione dei conflitti anche di tipo valutativo ma non vincolante per il consumatore (Commissione Garanzia dell'Assicurato della Reale Mutua di Torino o il Giurì Bancario). Così, come occorre ricordare che restano in vigore

alcune leggi che prevedono la conciliazione presso le Camere di Commercio, quale ad esempio quella obbligatoria in materia di subfornitura l. 192/1998. Prima di passare all'esame dettagliato, si anticipa che i **Centri di mediazione/ conciliazione amministrata risultati attivi in Italia sono stati 938: di cui 927 Organismi di mediazione iscritti nell'apposito registro e 11 Camere di Conciliazione.**

6.1 Gli Organismi di Mediazione iscritti nel Registro

Come anticipato, gli Organismi di Mediazione iscritti nel Registro sono gli unici (insieme agli enti indicati espressamente all'art. 5, comma 1, del D.lgs. 28/2010 – abrogato e riproposto, per questa parte, integralmente dal “decreto del fare”) legittimati a svolgere una procedura di mediazione civile commerciale, ai sensi del D.lgs. 28/2010 e successive integrazioni:

- rispetto alla composizione del Registro degli Organismi²⁶, al momento della stesura della presente ricerca, luglio 2014, si può osservare che gli enti attivi sono **927 (-8,7% rispetto al periodo 2011-2012, al termine del quale erano 968)** di cui:
 - **622 sono enti privati**, pari al 67% di tutti gli enti e registrano la flessione più rilevante, pari al 5,6% (rispetto ai 659 del periodo 2011-2012, durante il quale avevano registrato un incremento pari, addirittura, all'855% rispetto ai 69 rilevati nel 2010);
 - **solo 6 Organismi privati risultano settoriali pari allo 0,65%**²⁷, mentre i rimanenti sono generici al contrario di quanto avviene per l'arbitrato, dove molte Camere Arbitrali non appartenenti alle Camere di Commercio nascono proprio per gestire le controversie di un determinato settore o merce;
 - la forma giuridica più diffusa tra gli enti privati è la S.r.l. 68% (422), seguita a grande distanza dall'associazione, 10,5% (78), dalla società cooperativa, 1% (7), e dalla S.p.a., 0,8% (5).

²⁶ Disponibile sul sito: www.giustizia.it

²⁷ 1) Ascoli Piceno (S. Benedetto del Tronto) - Società Iuservice S.r.l.; 2) Benevento - Soluzione e prevenzione liti assicurative (S.P.L.A.); 3) Milano (Peschiera Borromeo) - Concilia Sanità; 4) Roma – Conciliatore bancario finanziario; 5) Roma - Mediazione sanitaria e civile S.r.l.; 6) Roma (Civitavecchia) - Società Conciliauto S.r.l.;

- **212 espressione degli Organismi Professionali**, pari al 23% (come nel periodo precedente, anche se vi è stata una certa variabilità interna ed, in ogni caso dimostrando un netto arresto rispetto alla rilevazione precedente nella quale erano aumentati di 10 volte):
 - 116 avvocati, che costituiscono più della metà di tutti gli Organismi espressione degli Ordini Professionali (come nel periodo 2011-2012²⁸);
 - 50 commercialisti, pari al 23% (-5 Organismi²⁹, pari al -9% rispetto ai 55 del periodo 2011-2012, con la flessione più elevata registrata e particolarmente significativa se si tiene conto che in tali anni, invece, avevano avuto un incremento pari a 13 volte, passando da 4 a 55);
 - 15 geometri, pari al 7% (+4 organismi rispetto agli 11 del periodo 2011-2012 e si rammenta che il Collegio di Roma ha 37 sedi operative)³⁰;
 - 10 ingegneri, pari al 4,7% (+1 rispetto ai 9 del periodo 2011-2012)³¹;
 - 5 periti, come nel periodo precedente³²;
 - 4 architetti, come nel periodo precedente³³;
 - 4 medici (+1 rispetto ai 3 del periodo 2011-2012)³⁴;
 - 3 agrari (+1 rispetto ai 2 del periodo 2011-2012)³⁵;
 - 2 notai (-1 rispetto ai 3 del periodo 2011-2012, anche se quello di Roma ha carattere nazionale)³⁶;

²⁸ Anche se l'Organismo del Consiglio dell'Ordine di Livorno è stato cancellato e si è aggiunto quello di Montepulciano.

²⁹ Essendo venuti meno gli Ordini di Vallo della Lucania, Paola, Viterbo, Caltanissetta e Padova.

³⁰ Essendosi aggiunti i Collegi di Modena, Fermo, Bergamo e Caserta.

³¹ Essendosi aggiunto l'Ordine degli Ingegneri di Pesaro e Urbino, a Bari, Bologna, Milano, Padova, Ragusa Ravenna, Roma, Trapani e Trento.

³² A Bologna, Como, Fermo, Roma e Trento.

³³ A Treviso, Campobasso e Firenze.

³⁴ Essendosi aggiunto l'Ordine dei Medici di Udine a quelli di Bologna, Ragusa e Monza.

³⁵ Essendosi aggiunto il Collegio dei Periti Agrari di Padova a quelli di Bologna e Parma.

³⁶ Essendo venuto meno l'Organismo del Notariato di Varese e rimasti, quindi, quello di Roma e di Como.

- 1 agronomi, come nel periodo precedente³⁷;
- 1 avvocati e commercialisti, come nel periodo precedente³⁸;
- 1 consulenti del lavoro, come nel periodo precedente³⁹;
- **93, pari al 10% sono costituiti da enti pubblici**, di cui:
 - **86 Camere di commercio** iscritte anche in forma associata, di cui un'Unione Regionale e un'Unità Operativa di Regolazione del Mercato (- 2 rispetto al 2011-2012 in cui erano complessivamente 88)⁴⁰;
 - **7 Altri enti pubblici** (-2, in quanto, erano 9 nel 2011-2012)⁴¹;
- quanto alla **collocazione geografica**:
 - **le sedi principali degli organismi** si concentrano nelle seguenti provincie: 121 a Roma, pari al 13%, 78 Napoli, pari all'8,4%; 42 Milano, pari al 4,5%; seguite da 27 Salerno; 26 Torino; 24 Caserta; 19 Bologna, Palermo, Lecce e Padova; 16 Catania; 15 Bari; 14 Trapani e 13 Genova;
 - per quanto riguarda le **sedi secondarie degli organismi di mediazione**:
 - in genere gli enti espressione delle Camere di Commercio e degli ordini professionali non hanno sedi secondarie, salvo rare eccezioni;
 - gli enti di mediazione privati, iscritti al Registro, hanno, invece, poco più di 3.100 sedi secondarie, raddoppiate rispetto al periodo 2011-2012 in cui erano circa 1.500, dimostrando una notevole vivacità degli Organismi iscritti, in contrasto con la lieve contrazione del -4% rilevata sul numero complessivo degli Organismi;

³⁷ A Bologna.

³⁸ A Pisa.

³⁹ Consulenti del lavoro di Roma.

⁴⁰ Essendo venute meno 1) Matera - Camera di Conciliazione di Matera, 2) Potenza - Servizio di Mediazione della Camera di Conciliazione di Potenza, 3) Salerno - Servizio di Conciliazione della CCIAA di Salerno, 4) Venezia - l'Unità Operativa di Conciliazione, Arbitrato e Regolazione del Mercato di Venezia ed essendosi aggiunte 1) L'Aquila - Servizio di Conciliazione della Camera di Commercio dell'Aquila e 2) Salerno - Jurimpresa.

⁴¹ Essendo venuti meno: 1) Pisa - Mediavaldera, Sportello di Conciliazione dell'Unione Valdera e 2) Roma - Camera di Conciliazione di Niccolò Chiusano e Pisa.

- anche le sedi secondarie dei Centri privati di mediazione ricalcano la collocazione delle sedi principali con Roma con il 10,6% delle sedi secondarie registrate, Napoli il 10,5%, Milano il 4,5%, Salerno il 4,4%, Caserta il 2,8%, Bari il 2,7%, Palermo il 2,5%, Messina il 2,4%, Avellino l'1,9%, Latina e Foggia l'1,8%, Padova e Cosenza il 1,7%, Frosinone 1,6%, Venezia e Perugia 1,4%, Genova 1,3% e Viterbo l'1,2%.

Osservando il grafico che segue, che illustra l'andamento delle iscrizioni al Registro, appare evidente che il numero di Organismi iscritti nel Registro registra una crescita progressiva, ma con numeri assoluti contenuti, per i primi anni (nel 2007 gli enti iscritti nel Registro previsto dalla riforma del diritto societario, erano solo 22, nel 2008 erano diventati 37, +68%, nel 2009, 61 con +64%) con l'entrata in vigore del D.lgs. 28/2010 sulla mediazione civile e commerciale la crescita si fa più significativa (nel 2010 140 Organismi con +129%), per esplodere letteralmente nel 2011, con 751 enti ed un incremento del +436% e mantenere una significativa crescita nel 2012, con 980 enti ed un aumento più contenuto pari al +29%, fino a crollare in concomitanza alla sentenza della Corte Costituzionale 272/2012 e a riprendere nel 2013, anche grazie alla reintroduzione della mediazione obbligatoria con il c.d. decreto del fare, con un modesto +3,1%, assai inferiore a quello registrato ognuno degli anni precedenti⁴².



⁴² Il numero di enti riportato nel grafico relativo al 2012 è di 980, in quanto ricomprende anche i 12 cancellati e relativo al 2013 è di 1011, comprensivo dei 26 Organismi cancellati.

- A seguito della sentenza della Corte Costituzionale vi è stata notizia del venir meno dell'operatività di molti enti, anche se a fine 2013 solo 26 enti siano stati cancellati, pari al 2,57% di tutti quelli registrati e sui 30 controlli effettuati 15 siano risultati positivi, pari al 50%, mentre al momento della stesura della presente ricerca, luglio 2014, gli enti cancellati sono risultati 84 (pari all'8,3% degli iscritti), il doppio dei 42 nuovi iscritti registrati nel 2013. Tuttavia, il fatto che la percentuale di cancellazioni sia molto bassa, pur a fronte di anomalie anche formali che appaiono anche ad una prima osservazione superficiale dell'elenco ministeriale sollevano dubbi sull'effettiva attività di tali centri (organismi privi di sito internet e con solo l'email o con indirizzi web che rinviano ad altro sito o ad un indirizzario), ma anche l'elevato esito positivo dei controlli, conferma la necessità di maggiori controllo e vigilanza sugli enti stessi, come previsto anche dalla Circolare del Ministero della Giustizia del 27 novembre 2013.

6.2 Le Camere di Mediazione e di Conciliazione amministrata delle Camere di Commercio

Per quanto riguarda invece i Servizi di Mediazione/Conciliazione del circuito camerale:

- tutte le **105 Camere di Commercio italiane offrono servizi di mediazione/conciliazione**, direttamente tramite un proprio ufficio o attraverso aziende speciali o associazioni di Camere;
- le Camere di Commercio sono uniformemente **diffuse su tutto il territorio italiano**, essendo presenti in quasi tutte le province italiane (105 su 110), nelle rimanenti 5 province di recentissima costituzione (Barletta, Andria, Trani; Carbonia Iglesias, Ogliastro, Olbia Tempio e Medio Campidano) i servizi sono offerti dalla Camera di Commercio limitrofa;
- la rete costituita dai 105 servizi di mediazione delle Camere di Commercio offre un **servizio uniforme** grazie all'operato di Unioncamere Nazionale che ha predisposto un regolamento di Mediazione e un Tariffario, adottati dalla maggior parte dei servizi;

- solo 3 Camere di Commercio⁴³ (3%) non risultano iscritte nel Registro degli Organismi di Mediazione ed offrono un servizio di conciliazione al termine del 2012, mentre altre 16⁴⁴ gestiscono procedure di mediazione in convenzione con altri enti iscritti;
- le **Camere di Commercio**, oltre a gestire, come già indicato le mediazioni civili, **rimangono competenti a gestire le conciliazioni ancora in vigore**:
 - l'art. 2, comma 2, lettera g, l. 580/93 che prevede la possibilità di istituire commissioni arbitrali e conciliative per le controversie tra imprese e tra imprese e consumatori;
 - l'art. 2, comma 24, della legge 1995/481, in materia di **controversie tra utenti ed esercenti del servizio**;
 - l'art. 10, legge 192/1998 sulla conciliazione obbligatoria per i casi di **subfornitura**;
 - l'art. 141 D.lgs. 2007/221, codice del consumo, per la risoluzione delle **controversie in materia di consumo**;
 - l'art. 67 D.lgs. 79/2011, codice del turismo, per le controversie inerenti la **fornitura di servizi turistici**;
 - l'art. 3, comma 2, lettera e), legge 2006/84, sulle controversie tra imprese e consumatori in **materia di tintolavanderie**.

6.3 Le Camere di Conciliazione amministrata esterne al Sistema camerale

Rientrano nella presente sezione i pochissimi enti che offrono servizi di mediazione senza essere iscritti nel Registro, in quanto rispettano una disciplina particolare sulla base della materia della quale si occupano (ad es. Camera di

⁴³ Non hanno un servizio di mediazione ma di conciliazione le seguenti CCIAA: 1) Brindisi; 2) Livorno; 3) Siracusa, mentre la CCIAA a L'Aquila è iscritta dal 2013 come Organismo di Mediazione.

⁴⁴ Non sono iscritte al Registro degli Organismi di Mediazione direttamente le seguenti CCIAA, ma offrono il servizio di mediazione in convenzione con altre CCIAA: 1) Alessandria (ADR Piemonte); 2) Ascoli Piceno (Macerata); 3) Asti (ADR Piemonte); 4) Belluno (Curia Mercatorum); 5) Biella (ADR Piemonte); 6) Cuneo (ADR Piemonte); 7) Fermo (Macerata); 8) Gorizia (Curia Mercatorum); 9) Imperia (Genova); 10) La Spezia (Genova); 11) Novara (ADR Piemonte); 12) Pordenone (Curia Mercatorum); 13) Rovigo (Padova); 14) Sondrio (Como, iscritta in proprio dal 4 giugno 2014); 15) Verbania (ADR Piemonte); 16) Vercelli (ADR Piemonte).

Arbitrato e Conciliazione della Consob) od offrono servizi di conciliazione non riconducibile alla mediazione (come il Servizio di Conciliazione Clienti Energia dell' Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico AEEGSI o la Camera di Conciliazione e Arbitrato dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria) o, infine, forniscono forme di risoluzione delle controversie di tipo valutativo, che tuttavia possono essere considerate autonome e non eteronome, in quanto devono essere accettate attraverso la manifestazione di volontà di almeno una delle parti in tal senso (quali il Giurì Bancario e la Commissione di Garanzia dell'Assicurato della Reale Mutua):

- nel **2013** sono risultati attivi in tutto **8 Centri**⁴⁵ (come nel 2011-2012, essendone venuto meno uno e aggiuntosi un altro⁴⁶), ai quali vanno aggiunte le **3 Camere di Commercio**⁴⁷ non iscritte al Registro e che non offrono il servizio di mediazione in convenzione con altre Camere iscritte;
- considerata la loro natura, non stupisce che **5 di essi siano pubblici (45,5%), 5 privati (45,5%) e 1 espressione degli Ordini professionali (9%)**.

Si rammenta che l'art. 5, comma 1, del D.lgs. 28/2010, abrogato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 2012 è stato riproposto integralmente per questa parte, dal c.d. "decreto del fare", il quale richiama sia il procedimento di conciliazione previsto dal D.lgs. 179/2007, ovvero quello presso la **Consob**, sia il procedimento previsto dall'art. 128-bis del D.lgs. 385/1993, ovvero l'**Arbitrato Bancario Finanziario**, facendoli assurgere nelle rispettive materie (contratti finanziari e bancari) a condizione di procedibilità alternativa. Pertanto, in materia di **servizi bancari e finanziari** operano:

⁴⁵ 1) Avellino - Camera di Conciliazione di Avellino; 2) Milano - Camera di Arbitrato e di Conciliazione CONSOB; 3) Milano - Camera di conciliazione e arbitrato dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria; 4) Milano - Servizio di Conciliazione Clienti Energia dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI); 5) Roma - Comune di Roma, Sportello di conciliazione presso l'Ordine degli Avvocati; 6) Roma - Giurì bancario; 7) Torino - Commissione Garanzia per l'Assicurato; 8) Vicenza - Albo Nazionale Informatici Professionisti.

⁴⁶ Essendo venuto meno: Cagliari - Associazione Mediazione Conciliazione - MEDIACON ed essendosi aggiunto: Milano - Servizio di Conciliazione Clienti Energia dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI).

⁴⁷ Precisamente CCIAA: 1) Brindisi; 2) Livorno; 3) Siracusa.

- il **Conciliatore Bancario e Finanziario**, organismo iscritto nell'elenco del Ministero della giustizia che opera secondo il D.lgs. 28/2010, così come modificato dal “decreto del fare” e i cui dati confluiscono in quelli generali della mediazione del Ministero e nella ricerca Isdaci qualitativa;
 - l'**Arbitro Bancario Finanziario**, organismo indipendente che può essere attivato solo dal cliente dopo il reclamo, per controversie riguardanti operazioni e servizi finanziari di valore non superiore ai €100.000, la cui attività verrà presentata nel capitolo relativo alle Authority;
- mentre in **materia di servizi di investimento**, sono specializzati:
- l'**Ombudsman Giurì Bancario**, organismo collegiale, cui l'investitore può rivolgersi a titolo gratuito, dopo aver presentato formale reclamo, l'attività del quale viene illustrata brevemente:
 - 1.079 ricorsi presentati nel 2013 (contro i 1.172 del 2012, -7,94%);
 - 1.017 ricorsi definiti nel 2013 (contro i 1.171 del 2012, -13,15%), di cui:
 - 108 (10,6%) in senso favorevole al cliente (contro i 99 del 2012, pari all'8,45%):
 - 41 (38%) per cessazione della materia del contendere per componimento della vertenza, anche grazie all'intervento informale dell'Ombudsman (contro i 43 del 2012, pari all'8,45%)
 - 67 (62%) decisioni di accoglimento del ricorso (contro i 56 del 2012, pari al 56,5%)
 - 53 (5,2%) in senso favorevole alla banca o all'intermediario (contro i 37 del 2012, pari al 3,2%);
 - 843 (83%) ricorsi dichiarati inammissibili o conclusi con la dichiarazione di non luogo a procedere, per incompetenza per materia, decorrenza dei termini, pendenza di causa giudiziale o arbitrale (contro i 1006 del 2012, pari all'86%);
 - 13 (1,3%) ricorsi archiviati per inattività dei ricorrenti (contro i 29 del 2012, pari al 2,5%).
 - la **Camera di Conciliazione della Consob**, che può essere attivata solo su iniziativa degli investitori, anche l'attività di questi ultimi enti verrà presentata nel paragrafo relativo alle Authority.

6.4 La mediazione amministrata in Italia nel 2013: i dati del Ministero

Com'è noto, con l'entrata in vigore del D.lgs.28/2010, alla Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia è stato attribuito il compito di realizzare il monitoraggio statistico, pertanto, anche la presente edizione del *Rapporto* utilizzerà per il panorama nazionale tali dati, i quali verranno completati dalla presentazione dell'indagine di carattere sperimentale svolta da Isdaci su un ridotto numero di Organismi, volta ad approfondire alcune tematiche e la presentazione dei dati relativi alle Camere di Commercio.

Dalla rilevazione statistica realizzata dalla Direzione Generale di Statistica si può osservare:

Numero e Tipologia delle domande

Nel 2013 le domande di mediazione sono state 41.604, collocandosi al secondo posto dopo la conciliazione presso i Corecom con il 31,4% di tutte le domande rilevate (mentre nel 2012, aveva raggiunto la prima posizione con il 63,88%).



DOMANDE	2013	2012/2013 %	2012	2012/2011 %	2011	2011/2010 %	2010
Organismi Mediazione⁷	41.604	-73%	154.879	+154,7%	60.810	+228%	18.525

- appare subito evidente, infatti, come l'abrogazione della mediazione obbligatoria, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 272/2012 e la sua reintroduzione a seguito del c.d. "decreto del fare" nell'ultimo trimestre del 2013, abbia reso di poco inferiore ad un terzo, il numero di domande rilevate in tale ultimo anno, rispetto ai due anni precedenti in cui

era entrato in vigore il D.lgs. 28/2010: **41.604 domande nel 2013 (-73%), contro le 154.878 del 2012 (+154,7%) e le 60.810, nel 2011 (+228%);**

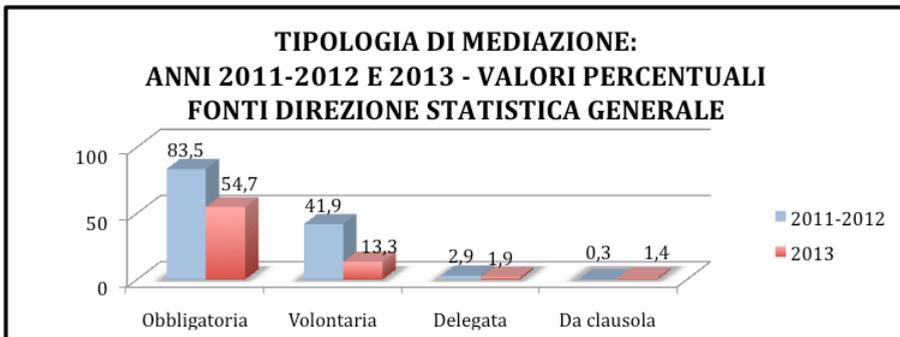
- se nel mese di luglio 2012, con l'entrata a pieno regime di tutte le materie di mediazione obbligatoria previste dal D.lgs. 28/2010, erano state presentate il maggior numero di domande di mediazione mai registrate, pari a 22.211, nel quarto trimestre del 2012, a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale, le domande mensili ricevute erano più che dimezzate, raggiungendo circa 9.108 casi. La media mensile si era, ulteriormente, drasticamente ridotta nei primi tre trimestri del 2013, periodo in cui era in vigore solo la mediazione volontaria, raggiungendo il minimo storico di 1.700 procedure circa al mese, per poi tornare a segnare un incremento con l'entrata in vigore del "decreto del fare" e la reintroduzione della mediazione obbligatoria fino a 8.700 procedure mensili;



- quanto precede, permette di affermare che la mediazione obbligatoria, che era stata introdotta dal legislatore anche per favorire lo sviluppo delle altre forme di mediazione, quali strumenti di gestione dei conflitti, in primo luogo quella volontaria, ma anche quella delegata, non ha in alcun modo raggiunto tale obiettivo. Come già rilevato nella precedente edizione del presente *Rapporto* la mediazione obbligatoria, non solo, non ha rappresentato minimamente un volano per la mediazione volontaria, la quale era fortemente ridotta nel periodo 2011-2012 (13,3%), ma, anzi, l'abrogazione dell'obbligatorietà ha fortemente penalizzato ogni forma di mediazione ed in particolar modo quella volontaria che risulta tornata a numeri molto inferiori a quelli faticosamente raggiunti nel 2010 (18.525). Pertanto, ci s'interroga sull'efficacia della previsione contenuta nel "decreto del fare", in base alla quale la mediazione obbli-

gatoria è stata introdotta temporaneamente per un periodo di 4 anni, al fine di promuovere la diffusione della cultura della mediazione;

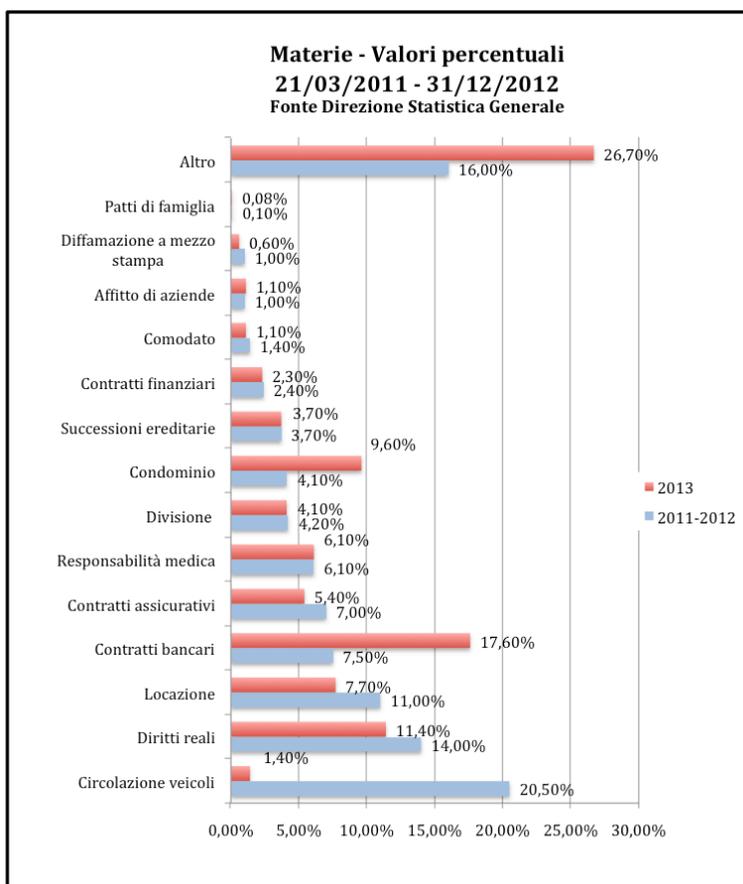
- l'effetto negativo della pronuncia della Corte su tutte le forme di mediazione, ancorché non oggetto della pronuncia, è ben chiaro se si osservano le tipologie più diffuse di mediazione nel 2013. Nonostante nei primi 9 mesi dell'anno fossero in vigore tutte le altre forme di mediazione, alle quali si è aggiunta quella obbligatoria solo nell'ultimo trimestre dell'anno, esattamente dal 20 settembre, data di entrata in vigore del “decreto del fare”, tuttavia ancora **nel 2013 metà delle domande di mediazione rilevate è costituito da mediazioni obbligatorie**:
 - il 54,7% delle domande di mediazione rilevate sono costituite da casi di mediazione obbligatoria (contro l'83,5% del periodo 2011-2012);
 - il 41,9% è costituito da domande di mediazione volontaria (passando dal 13,3%);
 - l'1,9% di tutte le domande riguarda ipotesi di c.d. “mediazione delegata” (ulteriormente diminuita rispetto al già contenuto 2,9% del periodo precedente) e
 - l'1,4% risulta derivante da clausola contrattuale (in crescita dallo 0,3%).



- la **provenienza delle domande** conferma quella del periodo precedente, con una maggiore concentrazione al **Nord**, che raggiunge nel 2013 il **42%** di tutte le domande (contro il 35,9%), **il 26% al Centro** (come in precedenza, 25,9%) una **lieve flessione del Sud**, con il **26%** (contro il 28,7%) e **nelle isole l'8%** (9,6%).
- per quanto riguarda le **materie più diffuse**, il risarcimento danni da veicoli e natanti, non riproposto nel “decreto del fare” tra le materie che pre-

vedono la mediazione come condizione di procedibilità, passa dal primo posto con il 20,5% all'1,4%.

In prima posizione si ritrovano nel 2013, oltre alla materia c.d. "altro", dovuta alla maggiore incidenza delle mediazioni volontarie con il 26,7%, i **contratti bancari con il 17,6%** (dal 7,5%), seguiti dai **diritti reali 11,4%** (dal 14%), il **condominio più che raddoppiato con il 9,6%** (dal 4,1%), la **locazione con il 7,7%** (dall'11%), il **risarcimento del danno da responsabilità medica 6,1%** (come nei due anni prevedenti), i **contratti assicurativi con il 5,4%** (7%), mentre più contenute appaiono le divisioni dei beni 4,1% (4,2%), e le successioni ereditarie 3,7% (come nel periodo precedente) e ancora di più i contratti finanziari 2,3% (2,4%), nonché il comodato, l'affitto d'azienda, tutti tra l'1% e il 2% in entrambe le rilevazioni ed i patti di famiglia 0,8% (1%);



- il fatto che un quarto delle domande di mediazione, presumibilmente parte delle volontarie, confluisca in “altro” perché non rientra nelle materie previste per la mediazione obbligatoria, dovrebbe far riflettere sull’opportunità della scelta operata dal legislatore nell’individuare per quali controversie la mediazione è condizione di procedibilità. Ciò anche sulla base del raffronto delle materie nelle quali si sviluppavano le mediazioni, prima dell’introduzione del D.lgs. 28 e che si rammentava riguardavano controversie relative alle telecomunicazioni, al commercio, all’edilizia, al turismo ed al diritto societario;
- **il valore mediano** (ovvero il valore che si trova al centro della distribuzione) è, come nel periodo precedente, **pari a € 10.412** (con variazioni interne che vanno dai € 62.000 di valore mediano per le divisioni e € 55.000 per le successioni ereditarie, fino ai € 5.000 del condominio e ai € 3.357 dei patti di famiglia);
- **il valore medio è di € 156.464**, quindi 10 volte superiore a quello rilevato nel 2010, anno in cui era pari a € 16.331⁴⁸, tale valore contenuto era dovuto alla mediazione volontaria che, in genere, non veniva attivata se non per controversie di medio/basso valore, vertendo in circa due casi su tre relativa a controversie telefoniche. Nel 2011, con l’entrata a pieno regime della mediazione obbligatoria contenuta nel D.lgs. 28/2010 (prevista per materie con un elevato valore economico medio, quali le successioni ereditarie, le divisioni e i risarcimenti per la circolazione e la responsabilità medica), il valore medio delle domande presentate era cresciuto del +474% (€ 93.700), ulteriormente aumentato nel 2012 del +60% (€ 150.639), mentre è interessante notare come tale dato **nel 2013, pur riguardando nella circa metà dei casi mediazioni volontarie, risulta pur sempre cresciuto, sia pure appena del +3,87**;

Descrizione delle procedure

- **La durata media di una procedura è pari a 94 giorni** (+22% rispetto ai 77 giorni del 2011-2012), qualora l’aderente sia comparso e non sia stato raggiunto un accordo, mentre scende a 82 giorni nel caso in cui l’accordo

⁴⁸ Anche se, già allora, gli enti privati già allora avevano un valore medio di € 51.267, grazie alle procedure gestite dagli Organismi Forensi o da quelli in materia bancaria, che però riguardavano solo una piccola percentuale di tutte le mediazioni).

sia stato raggiunto (+26% rispetto ai 65 giorni del periodo precedente, in entrambi i casi un periodo di tempo davvero assai contenuto e che rispetta quanto previsto dalla normativa. Colpisce, tuttavia, l'aumento della durata media in quanto tale dato appare in contrasto sia rispetto a quanto rilevato nel 2010 (anno in cui la mediazione era ancora solo volontaria ed essa si aggirava sui 56 giorni), sia rispetto all'ammontare complessivo delle domande che si è ridotto a meno di un terzo ma, molti Organismi di Mediazione, a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale, hanno di fatto smantellato le segreterie e licenziato il personale;

- **nel 2013 i proponenti nel 71,9% dei casi, e gli aderenti nel 65,5% delle procedure, partecipano alla mediazione con il proprio legale di fiducia**, tale dato appare davvero significativo, in quanto, prima dell'entrata in vigore del "decreto del fare", 20 settembre 2013, ovvero negli ultimi 4 mesi, l'assistenza legale non era obbligatoria per legge, ma solo facoltativa e prevista da alcuni Regolamenti, come, ad. es. quelli degli Organismi di mediazione forense;
- la percentuale di presenza degli assistenti legali, sia pure molto elevata, è lievemente scesa, rispetto a quella rilevata nel periodo relativo alla mediazione obbligatoria, quando aveva superato l'80% e conferma la tendenza delle parti a partecipare con gli assistenti, indipendentemente dall'esistenza di un obbligo legislativo, ma anche una maggiore libertà rispetto a questa scelta per quanto riguarda le mediazioni volontarie, nelle quali, può capitare che soprattutto l'aderente si presenti senza assistente;
- **l'adesione della parte chiamata alla mediazione si ha nel 32,4% dei casi⁴⁹**, mentre la **mancata adesione si verifica nel 57,3% dei casi** (dato nettamente migliorato rispetto al 67,3% rilevato in precedenza) e la **rinuncia di chi ha proposto la domanda** è salita poi al 10,3% (raddoppiata rispetto al 5,7%);
- **resta molto penalizzante la percentuale di mancate adesioni, pari a 2 procedure su 3**, vero punto debole da sempre di tutta la mediazione,

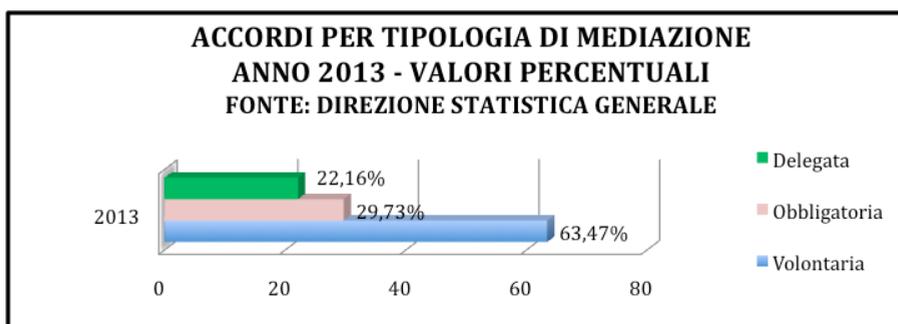
⁴⁹ Percentuale di adesione sempre molto contenuta anche se migliorata rispetto al periodo precedente in cui aveva risentito dell'influenza dell'entrata in vigore dell'obbligatorietà per i casi di risarcimento del danno per la circolazione dei veicoli e natanti, rispetto ai quali l'atteggiamento delle compagnie di assicurazione aveva fatto crollare l'adesione, che aveva raggiunto il 36%, al 27% dei casi)

- rispetto al quale le sanzioni/incentivi previsti del legislatore del D.lgs. 28/2010 e riproposti nel D.lgs. 69/2013, non sono risultati molto efficaci;
- i dati relativi alla mancata adesione risultano particolarmente significativi, specie se si considera che la maggior parte dei dati relativi al 2013 è relativo a mediazioni volontarie, che potrebbero anche presupporre una maggior capacità delle parti di scegliere una controversia adatta a far sì di incontrarsi intorno al tavolo delle trattative, così come il fatto che è entrato in vigore, con il decreto del fare, nell'ultimo trimestre, il primo incontro meramente informativo e volto a conoscere la mediazione e il mediatore. Purtroppo i dati del Ministero non illustrano tale aspetto specificatamente, ma dall'esito complessivo sembrerebbe che tale previsione non abbia avuto particolare effetto nel promuovere e far conoscere la mediazione, considerata la bassa percentuale di adesione registrata;
 - gli unici dati disponibili sul primo incontro informativo sembrano essere quelli pubblicati dal Servizio di Conciliazione della Camera Arbitrale di Milano⁵⁰, relativi ai primi 6 mesi di applicazione del "decreto del fare", dai quali risulta che se nel periodo marzo 2011 – ottobre 2012 la mancata adesione delle parti era pari al 62%, tra il 20 settembre 2013 e il 20 marzo 2014, la mancata adesione è scesa al 45%, ma ad essa va aggiunto il 29% di mancato consenso all'avvio della mediazione dopo il 1° incontro, per un totale di 74% di casi (contro il 62% rilevato in precedenza). Ma il documento prosegue, sottolineando che il numero di accordi è cresciuto nel secondo periodo dal 20% al 21% e che superato lo scoglio del primo incontro: *“la percentuale di accordo sia cresciuta vertiginosamente, più di 3 casi su 4 si concludono con un accordo, mentre nella vecchia obbligatorietà erano meno della metà”*. Ma ciò che è più interessante è che sempre secondo tale nel 29% dei casi in cui le parti decidono di non proseguire nella mediazione dopo il primo incontro: *“molte volte le parti raggiungono, grazie anche al passaggio rituale in mediazione, un accordo extra mediazione”*.
 - per quanto riguarda **l'esito delle procedure, nelle quali la parte chiamata alla mediazione è comparsa, l'accordo viene raggiunto nel 42,4%**

⁵⁰ Servizio di conciliazione CAM, 20 settembre 2013- 20 marzo 2014. Panoramica dell'attività del servizio a 6 mesi dalla riforma del D.lgs. 28/2010, disponibile sul sito www.conciliazionecamerecommercio.eu

dei casi (confermando il dato del periodo precedente, in cui era pari al 43,9% dei casi) e **il mancato accordo raggiunge il 57,6%** dei casi (di poco superiore al 56,1% risultato negli anni 2011-2012);

- **la percentuale d'accordo è però molto più elevata nel caso della mediazione volontaria**, in quanto è passata dal 44,2% del primo trimestre del 2013, addirittura, al 63,1% nel secondo, per scendere nel terzo trimestre al 58,7%, e crollare, nel quarto trimestre, addirittura al 32,9%, con l'entrata in vigore del decreto del fare che ha reintrodotto l'obbligatorietà della mediazione;
- **la percentuale più elevata di accordi 63,47%, nel caso in cui l'aderente compaia, infatti, si rileva nella mediazione volontaria** seguita dalla mediazione obbligatoria, in cui si ha accordo nel 29,73% dei casi, e dalla mediazione demandata dal giudice, con il 22,16% dei casi;
- da quanto precede, sembra che si possa concludere che la mediazione volontaria differisca da quella obbligatoria sia per le materie per le quali viene promossa, sia per la percentuale di accordi qualora l'aderente sia comparso (nettamente superiore per la volontaria: 63,47% contro il 29,73%), ma non per il tasso di adesione della parte chiamata: il trend di comparizione dell'aderente nei procedimenti definiti è pari al 30,4% nel primo trimestre del 2013, aumenta al 33,5% nel secondo, scende al 23,3% nel terzo – al termine del quale ritorna in vigore la mediazione obbligatoria - e raggiunge addirittura il 36,5% nell'ultimo trimestre del 2013.



- **sempre nel caso in cui compaia l'aderente, la percentuale più alta di accordo, pari al 60,2%, viene raggiunta nelle controversie che stanno nello scaglione tra € 1.001 e € 5.000**, per scendere al 48,1% nello

scaglione successivo tra € 5.001 e 10.001 e scendere ancora al 41,8% nel valore fino a € 1.000. La percentuale di raggiungimento dell'accordo via via decresce all'aumentare del valore della controversia fino ad arrivare a 0 nello scaglione tra € 2.500.001-5.000.000 e riprendere con il 33,3% per le controversie oltre i € 5.000.000;

- dai dati che precedono risulta che **il maggior tasso di accordo (tra il 60% e il 40%) è registrato entro i € 25.000**, confermando i valori medi registrati per la mediazione volontaria prima dell'introduzione della mediazione obbligatoria;
- un'attenzione particolare merita la **relazione tra l'adesione delle parti e il raggiungimento degli accordi**, come si evince dalla tabella che segue:

MEDIAZIONE	2013	%	2011/2012	%	2010	%
Domande	41.604		215.689		18.525	
Raggiungimento accordo su incontri svolti	5.716	42,4%	12.788	43,9%	6.666	63,8%
Mancato accordo su incontri svolti	7.764	57,6%	16.330	56,1%	3.782	36,2%
Adesione su procedimenti gestiti	13.480	32,4%	29.118	27%	10.448	56,4
Mancata adesione su procedimenti gestiti	28.124	57,3%	72.579	67,3%	8.077	43,6%

- il dato che è interessante estrapolare riguarda **il numero di incontri che prima e dopo l'introduzione del D.lgs. 28/2010 e successive modifiche, si sono svolti alla presenza di entrambe le parti** (tolti quelli volti ad accertare la mancata comparizione):
 - nel **2010**, prima dell'entrata in vigore della mediazione obbligatoria, (a fronte di 18.525 domande di mediazione e con un tasso di adesione pari al 56,4%) il numero di incontri si desume che siano stati 10.448 mentre il numero assoluto di accordi raggiunti, era pari a 6.666;
 - nel **2011-2012** (a fronte di 215.689 domande di mediazione, con una percentuale di adesione del 27%) si desume che gli incontri tenuti siano stati 58.263 in totale, ovvero circa 29.118 ogni anno, mentre gli accordi raggiungevano il numero di 25.577, cioè circa 12.788 all'anno;
 - nel **2013** (a fronte di 41.604 domande di mediazione con una percen-

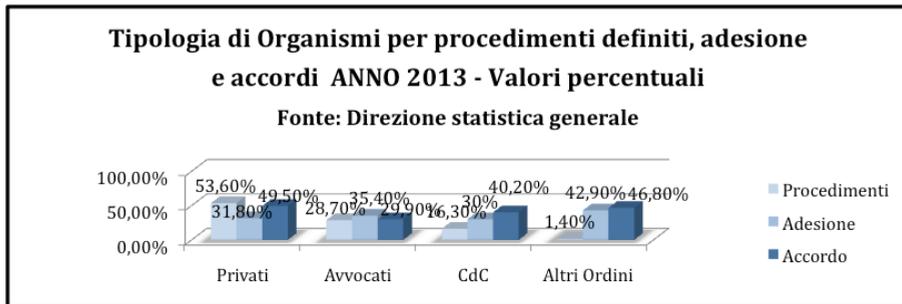
tuale di adesione del 32,4%) il numero di incontri è stato di 13.480 e di accordi 5.716;

Senza voler minimamente far coincidere il successo della mediazione con gli accordi- in quanto è importante che le parti abbiano la possibilità di incontrarsi e di confrontarsi, anche solo per decidere di non concludere un accordo durante l'incontro, anche limitandosi al raffronto sul numero di incontri tenuti prima e dopo l'introduzione/reintroduzione della mediazione obbligatoria -, viene da interrogarsi se davvero la scelta operata dal legislatore abbia raggiunto gli effetti auspicati in merito alla diffusione della mediazione come strumento deflattivo del contenzioso. Non s'intende in alcun modo minimizzare il grande sforzo effettuato dagli Organismi nel portare le parti al tavolo e, ben consapevoli dell'impegno profuso dagli stessi per la buona riuscita delle procedure, resta da chiedersi se l'introduzione della mediazione obbligatoria abbia davvero giovato allo sviluppo della mediazione. Se si mettono insieme i dati relativi alla grande riduzione della diffusione della mediazione volontaria, risultata totalmente assorbita dalla mediazione obbligatoria, quando era in vigore, e non ripresa successivamente alla sua abrogazione, nonché le indicazioni che risultano dalla percentuale di incontri di mediazione che era stato raggiunto nel 2010 quando la mediazione era ancora soltanto volontaria (56,4% sui procedimenti, contro il 27% del 2011-2012 e il 32,4% del 2013) e dal tasso di accordi registrato nel 2013 (63,47% di volontaria, contro il 29,73% di obbligatoria e il 22,16% di delegata), non si possono che sollevare dei dubbi sulle scelte del legislatore in materia. Così ci si chiede se, invece di reintrodurre la mediazione obbligatoria stessa che aumenta esponenzialmente il numero di domande, ma non produce effetti altrettanto positivi su numeri di incontri e di accordi, non sarebbe più opportuno fare tesoro dell'esperienza sviluppata nel campo della mediazione volontaria, ampliandola ulteriormente e rilanciando, poi dall'altro canto, altri strumenti decisori, quali ad esempio, l'arbitrato in chiave deflattiva.

- In merito alle analisi specifiche per **tipologia di organismi** in rapporto alla percentuale di accordo e di adesione, la Direzione Statistica del Ministero illustrando l'esito di 24.019 procedure, le suddivide tra:
 - **organismi privati**, enti che hanno definito il maggior numero di procedimenti esaminati (12.882 pari al 53,6%), ma hanno il secondo tasso

più basso di comparizione dell'aderente (31,8%) ed il più alto tasso di raggiungimento dell'accordo (49,5%);

- **organismi di mediazione espressione degli Ordini degli Avvocati**, i quali sono secondi per numero di procedimenti definiti (6.900 procedimenti, pari al 28,7% del totale), hanno il secondo tasso di adesione più alto registrato, pari al 35,4%, ma mantengono il più basso tasso di raggiungimento dell'accordo di tutti gli enti, con il 29,9%;
- **organismi espressione delle Camere di Commercio**, i quali con 3.902 procedimenti definiti mantengono la terza posizione per procedimenti gestiti (pari al 16,3%), hanno anche la percentuale più bassa di adesioni, 30%, ed il terzo tasso di accordi, pari al 40,2%;
- **organismi espressione di altri ordini professionali**: hanno definito 336 procedure pari all'1,4%, con la percentuale di adesione più elevata di tutti gli altri organismi: 42,9% ed una che si colloca nel 2013 al secondo posto con il 46,8%;



6.5 Gli approfondimenti della indagine di Isdaci sulla mediazione amministrata in Italia nel 2013: i dati delle Camere di Commercio e di alcuni Organismi

Per integrare e approfondire i dati sulla mediazione, la ricerca di Isdaci illustra i dati relativi alle mediazioni delle Camere di Commercio, gentilmente forniti dall'Osservatorio Camerale, e ad alcuni Organismi privati e degli ordini professionali che hanno aderito ad un questionario volto ad indagare alcuni aspetti della materia.

Per quanto riguarda le Camere di Commercio, occorre ricordare che esse fin dall'emanazione della legge 580/1993 hanno cominciato, per prime, a gesti-

re procedure di conciliazione, maturando negli anni una grande esperienza e professionalità, così:

- le Camere di Commercio nel 2013, nonostante le alterne vicende relative alla normativa sulla mediazione, più volte citate, sono riuscite a mantenere un significativo volume di attività: pari a 12.479 istanze nel 2013, contro le 18.906 nel 2012, registrando un moderato decremento del -34%, un buon risultato, quindi, se si considera che nel 2013 la flessione generale delle domande ricevute da tutti gli organismi ha raggiunto il -73%;
- dalla tabella e dal grafico che seguono ad illustrare l'andamento del numero di domande di mediazione rilevate dal 2005 al 2013 suddivise per enti, risulta chiaramente che **le Camere di Commercio hanno gestito la quasi totalità delle domande di conciliazione, prima e di mediazione, poi, fino al 2010 e solo dall'introduzione della normativa sulla mediazione civile commerciale**, la quale ha sostanzialmente equiparato enti pubblici e privati nella gestione delle procedure, sono state superate, per numero di casi, dagli altri organismi, privati e da quelli espressione dell'Ordine degli avvocati;

DOMANDE DI CONCILIAZIONE MEDIAZIONE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Amministrata: - al di fuori delle CDC</i>	53	73	706	244	316	1.138	43.258	135.973	29.125
<i>- presso le CDC</i>	6.304	9.326	14.183	20.246	18.642	17.387	17.552	18.906	12.479
TOTALE	6.357	9.329	14.889	20.490	18.958	18.525	60.810	154.879	41.604

- è interessante, inoltre, notare come **le Camere di Commercio nel 2013 siano riuscite a recuperare ed a incrementare la propria 'quota' percentuale sulla totalità delle domande di mediazione**: infatti nel 2011 ricevevano il 28,8% di tutte le domande di mediazione, percentuale scesa al 12,2% nel 2012 e risalita al 30% nel 2013. Pur rappresentando le CCIAA appena il 9,3% di tutti gli Organismi iscritti nel Registro del Ministero (86 su 927) e tenendo conto che i dati che le riguardano sono reali e non stimati come, invece, parte di quelli relativi agli altri Organismi monitorati dal Ministero;

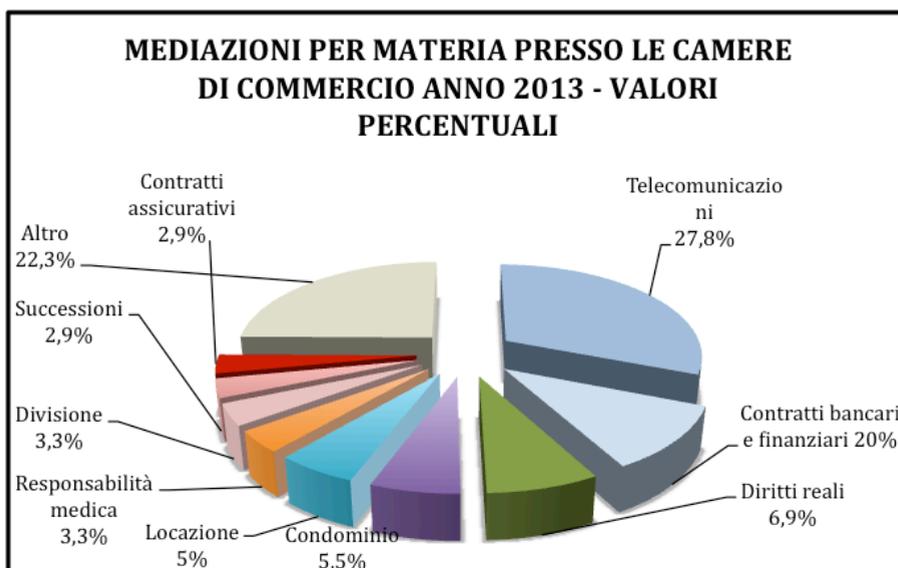
- in ogni caso, a differenza di quanto emerso nell'arbitrato, nel quale si registra una netta preferenza da parte di imprese e consumatori a rivolgersi agli enti pubblici per la gestione delle procedure ed in particolare alle Camere di Commercio per l'arbitrato commerciale, addirittura nel 90% dei casi, ciò non accade nella mediazione civile e commerciale, e così, secondo i dati diffusi dal Ministero esaminati nel precedente paragrafo, **le Camere di Commercio sommate agli Organismi Professionali (degli avvocati e non solo), anch'essi pubblici, hanno gestito poco meno della metà, precisamente il 46,3%, di tutti i procedimenti di mediazione rilevati, contro il 53,7% amministrato, invece, dagli enti privati** (anche se si registra una leggera flessione rispetto al 2011-12 in cui i privati gestivano il 56,2% contro il 43,8%);
- **le 12.479 mediazioni gestite dalle Camere di Commercio nel 2013 risultano così suddivise:**
 - 52,4% mediazioni tra imprese e consumatori (6.534), poco più di una su due;
 - 27% mediazioni tra privati (3.377);
 - 20,6% mediazioni tra imprese (2.568);

MEDIAZIONI PER TIPOLOGIA PRESSO LE CAMERE DI COMMERCIO ANNO 2013 - VALORI PERCENTUALI



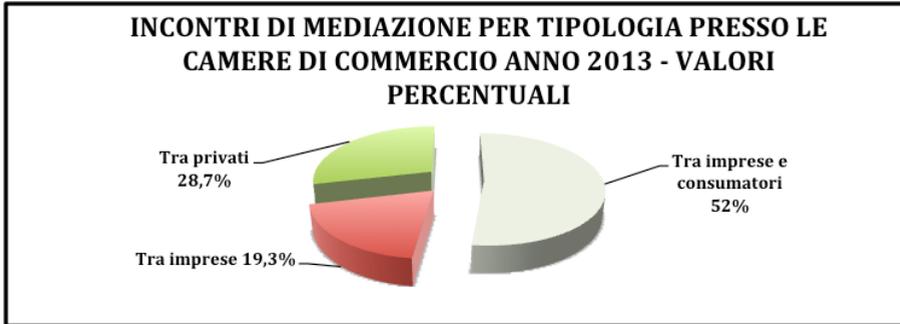
- **Le materie ricalcano, ovviamente, quelle generali rilevate dal Ministero, anche se occorre segnalare che** in considerazione della delibera AGCOM n. 173/07/CONS, in base alla quale è possibile esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione presso i Corecom o presso le CdC o ancora presso gli organismi di conciliazione paritetica, **circa un terzo delle procedure sono costituite da controversie telefoniche:**
 - telecomunicazioni, 27,8% (non contemplate nelle statistiche ministeriali);

- contratti bancari e finanziari 9,9% (contro il 17,6% delle statistiche ministeriali nello stesso periodo);
- diritti reali 6,9% (contro il 11,8% delle statistiche ministeriali nello stesso periodo);
- condominio 5,5% (contro il 9,6% delle statistiche ministeriali nello stesso periodo);
- locazione 5% (contro il 7,7% delle statistiche ministeriali nello stesso periodo);
- divisione e risarcimento del danno da responsabilità medica: 3,3% (contro il 4,1% e il 6,1% delle statistiche ministeriali nello stesso periodo);
- successioni ereditarie e contratti assicurativi: 2,9% (contro rispettivamente il 3,7% e il 5,4% delle statistiche ministeriali nello stesso periodo);
- altro 22,3% (contro il 26,7% delle statistiche ministeriali nello stesso periodo);

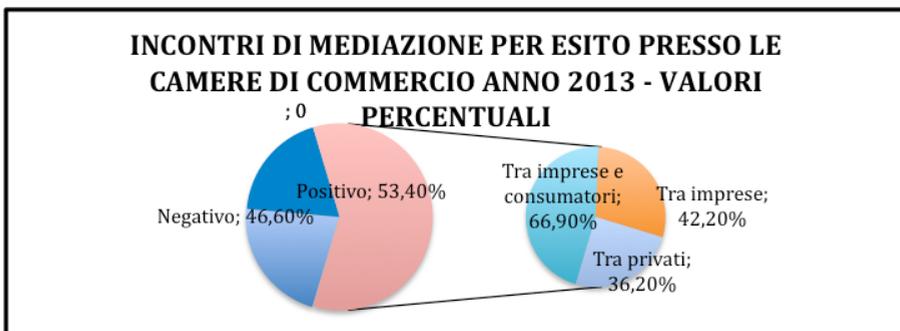


- **Gli incontri registrati nell'anno sono stati 4.130** (pari al 33% delle domande ricevute, confermando così il dato Ministeriale che riporta un 32,4%) di cui:

- il 52% per controversie tra imprese e consumatori, per un valore complessivo di € 81.562.403 complessivo;
- il 28,7% tra privati per un valore complessivo di € 185.267.297;
- il 19,3% tra imprese per un valore complessivo di € 130.254.088;



- **Gli incontri registrati nell'anno hanno avuto il seguente esito:**
 - 53,4% con esito positivo (di cui il 66,9% nelle controversie tra imprese e consumatori, il 42,4% tra imprese e il 36,2% tra privati), assai più favorevole del 42,4% dei casi in cui secondo il Ministero tutti gli Organismi raggiungono la conciliazione;
 - 46,6% con esito negativo;



- Rispetto al rapporto tra **valore** delle controversie ed incontri tenuti, quale che sia l'esito raggiunto, la tabella che segue dimostra che il maggior numero di incontri si svolge per valori bassi e medi, infatti, **oltre i due terzi** delle procedure ha un **valore fino ai € 25.000**, mentre i casi diminuiscono notevolmente negli scaglioni più elevati:

VALORE ECONOMICO	% INCONTRI (CON ESITO POSITIVO O NEGATIVO)
fino a € 1.000,00	41,60%
da € 1.001,00 a € 5.000,00	19,30%
da € 5.001,00 a € 25.000,00	15,60%
da € 25.001,00 a € 50.000,00	8,00%
da € 50.001,00 a € 250.000,00	11,50%
da € 250.001,00 a € 2.500.000,00	3,70%
oltre € 2.500.001,00	0,30%

La durata media delle mediazioni è davvero molto più contenuta rispetto a quella di 94 giorni rilevata dal ministero, meno della metà: **44 giorni** (di cui 40 giorni tra imprese, 52 giorni tra imprese e consumatori e 39 giorni tra privati);

- Da quanto precede emerge, quindi, come le Camere di Commercio abbiano saputo acquisire e incrementare una grande esperienza, professionalità e autorevolezza nel campo dell'arbitrato amministrato e della mediazione. In particolare rispetto a quest'ultima, le Camere di Commercio hanno saputo sviluppare un significativo volume di attività (infatti le CCIAA hanno ricevuto 12.479 domande nel 2013, con una flessione del -34% contro quella generale nazionale del -73% e le domande da loro ricevute rappresentano il 30% di tutte le domande registrate, pur costituendo esse solo il 9,2% di tutti gli organismi iscritti). Nonostante le alterne vicende normative, le CCIAA hanno offerto procedure in un caso su due rivolte a controversie tra imprese e consumatori, in uno su tre per controversie relative alle telecomunicazioni, con una percentuale di incontri del 33%, per controversie di valore entro i € 25.000 ed una percentuale di esiti positivi nel 53,4% dei casi, contro, invece, il 42,4% raggiunto da tutti gli altri Organismi secondo i dati del Ministero.

Come precedentemente anticipato, Isdaci ha svolto un'indagine qualitativa di carattere sperimentale, sottoponendo un questionario ad un campione di Organismi di Mediazione iscritti nel registro del Ministero, al fine di approfondire le differenti tipologie di mediazione e di individuare possibili

correlazioni tra tali tipologie o tra le materie della controversie e la percentuale di adesione, di mancata adesione, di accordo e di mancato accordo. Il questionario è stato, altresì, diretto a indagare aspetti procedurali che spesso nei dati ufficiali rimangono in ombra, quali la proposta, ed a far emergere le opinioni dei Responsabili degli organismi in merito ad alcune previsioni normative (come ad esempio la previsione del primo incontro informativo previsto dal D.lgs. 69/2013).

Ha aderito all'indagine solo un limitato numero di Organismi, talché, senza alcuna pretesa di rappresentatività del campione e di estensibilità delle conclusioni, verranno comunque illustrati i risultati emersi. Poste tali premesse, nel gruppo di organismi esaminato nel 2013, su un totale di domande ricevute di 1.049 e di 1.373 procedimenti gestiti vi è, a differenza delle statistiche del Ministero, una divisione più equilibrata tra le varie tipologie, con una preferenza per quella obbligatoria con 616 casi (45% contro il 54,7%) e per la mediazione volontaria, con 477 casi (35% contro il 41,9%), seguite da quella delegata con 280 casi (25% contro l'1,9%). Tuttavia, anche da questa necessariamente limitata ricerca, **risulta come sia la mediazione obbligatoria a sviluppare il maggior numero di domande, anche se essa nel 2013 è stata in vigore solo 3 mesi e mezzo, contro tutto l'anno delle mediazioni volontarie e delegate.**

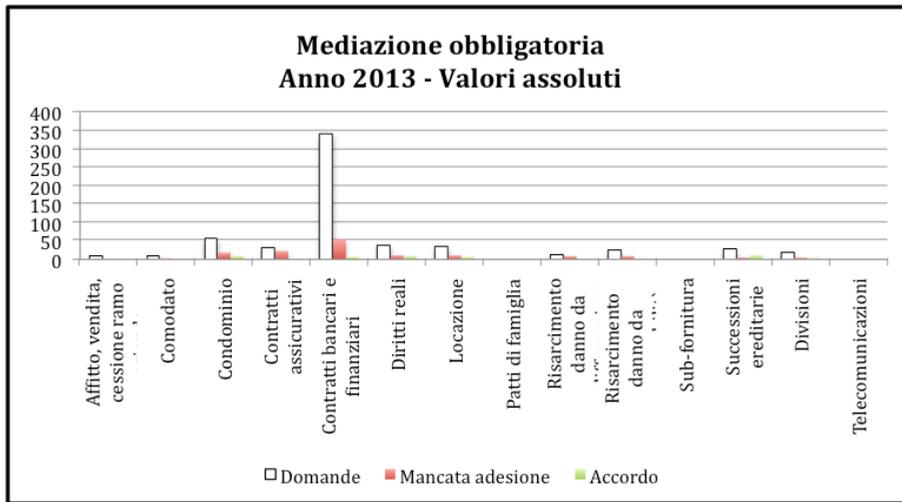
Per quanto riguarda, invece, l'esito delle differenti tipologie, la tabella che segue riassume i rispettivi esiti:

Anno 2013	OBBLIGATORIA	VOLONTARIA	DELEGATA
Numero di domande	616	477	280
Mancata adesione	164	184	19
% mancata adesione su domande pervenute	26,6%	38,7%	6,8%
Accordo con aderente comparso	66	63	39
Mancato accordo con aderente comparso	31	26	25
% accordo con aderente comparso	68%	70,7%	61%
% mancato accordo con aderente comparso	32%	29,3%	39%

La mancata adesione si ha nel 26,6% dei casi di mediazione obbligatoria, nel 38,5% dei casi di mediazione volontaria e nel 6,8% dei casi in quella delegata. Si tratta, quindi, di percentuali molto diverse rispetto ai dati ministeriali, che riportano una voce complessiva di “aderente non comparso” pari al 57,6%, anche se il dato più elevato della mancata partecipazione per la mediazione volontaria, potrebbe essere spiegato con il fatto che la mediazione obbligatoria è entrata in vigore solo a fine settembre e presumibilmente solo una ristretta parte delle domande di tale tipologia avrà dato luogo ad un incontro entro la fine dell’anno.

E’ opportuno soffermarsi anche sugli esiti degli incontri di mediazione, tenuti alla presenza di entrambe le parti, per quanto su dati molto contenuti, in quanto, tutte le tipologie di mediazione riportano la conclusione di accordi in due casi su tre, con lievi differenziazioni interne: **la percentuale di accordo per la mediazione obbligatoria è pari al 68%** (contro il 29,73% dei dati ministeriali), **quella volontaria al 71%** (contro il 63,47% dei dati ministeriali) e **quella delegata al 61%** (contro il 22,16% dei dati ministeriali). Se il miglior risultato per la mediazione volontaria conferma quanto già emerso in sede nazionale, colpiscono particolarmente gli esiti della mediazione obbligatoria e di quella delegata, dove la percentuale di accordi è addirittura triplicata.

Rispetto agli esiti i dati del Ministero non consentono una diversificazione per materia, mentre dalla pur modesta adesione alla ricerca, emergono alcuni dati interessanti, riportati di seguito e suddivisi per tipologia di mediazione.



Le materie più diffuse, per numero di domande di mediazione obbligatoria ricevute dagli organismi nel 2013, sono, quindi, i **contratti bancari (55%)**, il **condominio (9%)**, i **diritti reali (6%)**, le **locazioni (5%)** e i **contratti assicurativi (5%)**, seguiti dalle **successioni (4%)** e dalle **divisioni e risarcimento del danno (3%)**, la non meglio definita categoria “altro” raggiunge, poi, il 7%.

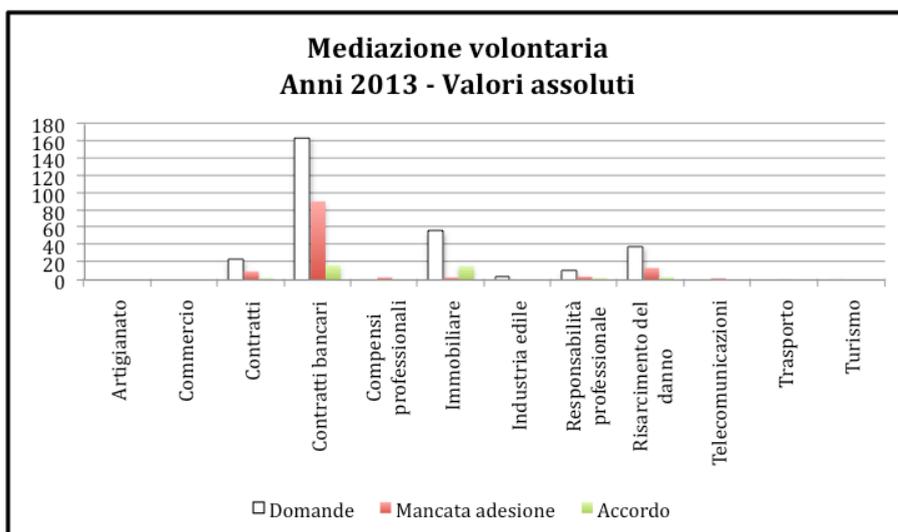
Il tasso più elevato di mancate adesioni, rispetto al numero di domande ricevute, è rappresentato dal **risarcimento del danno da diffamazione (90%)** e dai **contratti assicurativi (82%)**, seguito a grande distanza dal **risarcimento del danno da responsabilità medica (40,9%)**, mentre rappresenta circa **un terzo dei casi relativi al condominio (36%)**, alla **locazione (35,4%)**, alle **divisioni (31,2%)** ed alla categoria “altro” (43,18%).

Per quanto riguarda la **percentuale di accordi rispetto agli incontri tenuti**, che comunque, risultano essere molto contenuti come numero assoluto e relativi a dati parziali, raggiunge addirittura il **100%** nelle materie relative a **contratti bancari finanziari**, **diritti reali**, **risarcimento da responsabilità medica**, **divisioni** e in oltre due casi su tre nelle **locazioni (78%)** e **successioni ereditarie (64,7%)**, seguiti dal **condominio (56,2%)**.

Osservando quanto precede sembra, quindi, potersi affermare che tra le materie che erano state scelte dal legislatore per l'obbligatorietà del tentativo non tutte sviluppano lo stesso volume di domande.

Ricordiamo che i criteri utilizzati dal Legislatore per individuare le materie per le quali ordinare il tentativo di conciliazione obbligatorio sono essenzialmente due: la presenza di rapporti di durata tra le parti, sia per ragioni di tipo economico sia personale, e/o di conflittualità elevata. Tale scelta, dimostratasi corretta per il contratti bancari e finanziari, il condominio, la locazione, i diritti reali, divisioni e successioni ereditarie che registrano anche il minor tasso di mancate adesioni, pari ad un caso su tre, sono anche quelli che riportano il più elevato tasso di accordo.

Rispetto alle materie più ricorrenti della **mediazione volontaria** e dei rispettivi esiti, la tabella che segue illustra quanto emerso:



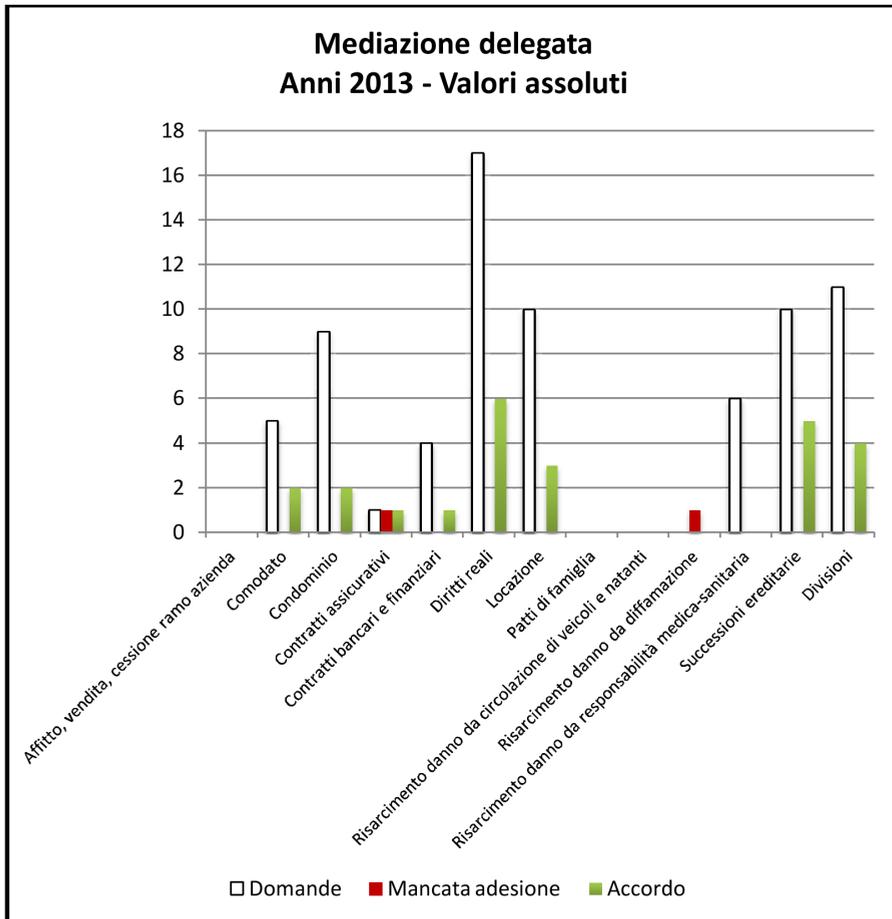
Nelle mediazioni volontarie, **le materie più diffuse sono i contratti bancari e finanziari (34,4%)**, le controversie **immobiliari (12%)**, **legate al risarcimento del danno (8%)**, **seguite dalle controversie sui contratti (5%)**, anche se la parte più consistente è costituita dalla non meglio specificata categoria “altro” (38%).

Come nelle mediazioni obbligatorie, **le materie in cui la mancata adesione è più elevata sono i contratti bancari (55,49%**, molto più elevato di quella della mediazione obbligatoria), **i contratti (43,4%)**, **la responsabilità professionale (40%)** ed **il risarcimento del danno (36,8%)**, nonché la voce “altro” **30,9%**.

La percentuale di accordi sugli incontri tenuti, molto contenuti in termini numerici assoluti, è molto elevata per i contratti bancari, la responsabilità professionale, il risarcimento del danno, i compensi professionali e l'immobiliare.

Anche tra le mediazioni volontarie, le fattispecie più diffuse sono quelle in cui esiste una relazione tra le parti, come nei contratti bancari e nei rapporti professionali, nonché in materia immobiliare, tutti settori nei quali vi è un'alta percentuale di accordo.

Per quanto riguarda, infine, la **mediazione delegata** e i possibili esiti dei procedimenti, a seconda della materia, la tabella che segue illustra quanto emerso dall'analisi dei dati del campione:



Rispetto alle materie nelle quali i giudici decidono di inviare le parti in mediazione si osservano parecchie differenze rispetto alla mediazione obbligatoria di cui poco sopra, così la maggior parte delle domande rientra nella voce “altro” che riguarda il 73,9% delle domande, mentre per quanto riguarda la restante parte è suddivisa tra diritti reali (6%), divisioni (3,9%), successioni ereditarie e locazioni (entrambe a 3,5%), seguite dal condominio (3,2%). **Nella mediazione delegata colpisce, come già indicato, il tasso delle mancate adesioni**, perché è davvero il più contenuto, pari, globalmente al 6,7% e riguarda soprattutto la voce «altro», con l'8,2% di tutte le domande di tale tipologie che rimangono senza l'adesione della parte chiamata. Per quanto riguarda, invece, le percentuali di accordi queste risultano molto elevate nelle successioni ereditarie, nelle divisioni, nel comodato, pari al 100% di tutti gli incontri, che pure sono numericamente molto contenuti in termini assoluti, seguiti dai diritti reali (87,5%) e dalle locazioni (75%).

Benché i dati raccolti non siano realmente rappresentativi per le ragioni sopra esposte, sembrerebbe ancora una volta emergere una **tendenza che vede sviluppare le adesioni alle mediazioni e gli accordi, soprattutto nei rapporti di durata e legati da relazioni anche personali, in cui le parti abbiano interesse a raggiungere un accordo, proprio sulla base della fitta e preesistente rete di rapporti**: condominio con adesioni nel 64,2% dei casi e accordi nel 56,2%, contratti bancari con adesioni nel 72,5% e accordi nel 100%, diritti reali con adesioni nel 68,2% e accordi nel 100%, locazioni con adesioni nel 64,6% e accordi nel 78%, successioni con adesioni nell'80,8% e adesioni nel 64,2%⁵¹.

La durata media di tutte le mediazioni è di **45 giorni** e il **valore medio di € 63.122** (tolte le procedure del Conciliatore Bancario che hanno un valore medio di € 285.161), entrambi i dati assai inferiori a quelli rilevati dal Ministero: 94 giorni con aderente comparso e accordo non raggiunto e 82 con aderente comparso e accordo raggiunto, mentre il valore medio è riportato come € 156.464.

⁵¹ Confermando quanto rilevato in una ricerca qualitativa su 10 casi di mediazione svolti presso la Camera Arbitrale di Milano: V. Bonsignore, *Dalla Camera Arbitrale di Milano la prima ricerca su dieci casi di “mediazione civile commerciale*, in *Gli speciali di Guida al diritto*, n. 7, 8 febbraio 2014, pag. IV, dalla quale era risultato che *“Nei casi osservati, la mediazione abbia potuto sviluppare le proprie potenzialità, soprattutto, nelle ipotesi in cui vi era una precedente e duratura relazione tra le parti, (...) e i titolari dei diritti erano presenti personalmente intorno al tavolo per potersi confrontarsi con la controparte, in piena riservatezza, e analizzando i problemi per elaborare ipotesi non vincolanti di soluzione”*.

L'introduzione della previsione legislativa del primo incontro informativo viene valutata positivamente nel 75% dei casi, sulla base del fatto che permette alle parti di conoscere *“la funzione, le modalità e il fine della procedura di mediazione e di fornire alle stesse tutti quegli elementi che possono invogliarle a proseguire nel tentativo di mediazione”*, mentre nel rimanente 25% è considerata negativamente perché da alcuni ritenuta addirittura svilente per la figura del mediatore e, da altri, sulla base della considerazione che al primo incontro siano presenti solo gli assistenti legali e che tale incontro abbia natura solo informativa, impedendo di entrare nel merito della questione e trovare, quindi, un accordo.

Esito invertito, rispetto alla domanda successiva, volta ad indagare l'atteggiamento degli Organismi rispetto alla previsione di gratuità di tale primo incontro, in quanto, in più dei due terzi dei casi viene riportato un parere negativo sulla base della considerazione che tale indicazione viene considerata una forma di squalifica per la professionalità e l'impegno del mediatore o, comunque, un elemento in contraddizione con la volontà deflattiva dell'istituto, anche se non mancano voci isolate che interpretano tale previsione come un incentivo per la diffusione della mediazione.

Spaccato risulta, invece, il parere relativo all'introduzione dell'assistenza obbligatoria degli avvocati, in quanto metà degli Organismi lo valuta positivamente sulla base della considerazione che le parti si sentono maggiormente sostenute e tutelate e che l'avvocato può svolgere un ruolo significativo nell'aiutare il mediatore a trovare un accordo, mentre per l'altra metà tale previsione snatura la mediazione e dimostrerebbe una scarsa conoscenza dell'istituto da parte di chi l'ha voluta introdurre.

Anche rispetto, infine, agli effetti del “decreto del fare” sulla mediazione, una buona metà di coloro che hanno aderito alla ricerca ritiene che vi sia stato un peggioramento a causa del maggior formalismo e dell'importanza avuta dagli avvocati nella gestione della procedura a discapito delle parti, mentre altri ritengono che vi sia stato un positivo effetto sia in termini di numero di domande che di maggiore interesse da parte del soggetto invitato alla procedura, ma anche di minor insofferenza nei confronti dell'istituto dimostrato da parte dei legali che assistono le parti.

7. La conciliazione presso i Corecom

7.1 I Corecom

I Corecom sono uffici di governo, garanzia e controllo sul sistema delle co-

municazioni in ambito regionale ed organi funzionali dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) presso i quali è possibile svolgere il tentativo obbligatorio di conciliazione nel settore delle telecomunicazioni, previsto dalla legge 31 luglio 1997, n. 249.

Nell'anno 2013 sono risultati attivi tutti i 21 Corecom regionali, tra i quali è compreso quello della Provincia Autonoma di Bolzano, dal momento che l'ultima Regione che mancava, la Sardegna, ha sottoscritto la convenzione per l'esercizio della conciliazione proprio in tale anno.

7.2 La conciliazione presso i Corecom nel 2013

La procedura di conciliazione tra utenti ed operatori (disciplinata dalla delibera AGCOM n. 173/07/CONS e successive modifiche e integrazioni⁵²) è suddivisa in due fasi: la prima relativa all'esperienza del tentativo obbligatorio di conciliazione, delegata ai Corecom, e la seconda, eventuale, di definizione della controversia con provvedimento dell'Autorità. Le funzioni relative a tale seconda fase, della quale si darà conto nella successiva sezione relativa ai procedimenti preventivi o decisorii delle Authority, al 1° luglio del 2014 non erano state ancora delegate a tutti i Corecom, mancandone ancora 6⁵³.

Il tentativo di conciliazione in caso di controversie tra utenti e operatori presso i Corecom è obbligatorio: il ricorso in sede giurisdizionale è, infatti, improcedibile fino a che non sia stato esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione o presso il Corecom, competente per territorio munito di delega a svolgere la funzione conciliativa, ovvero, anche in via telematica, dinanzi alle Camere di Commercio, o, ancora, presso i centri di negoziazione paritetica (istituiti con accordi tra operatori ed associazioni di consumatori rappresentative a livello nazionale) purché operino a titolo gratuito e rispettino i principi di trasparenza, equità ed efficacia di cui alla Raccomandazione 2001/310/CE⁵⁴. D'altra parte se da una

⁵² Da ultimo modificato con la delibera 597/11/CONS.

⁵³ Nel dettaglio, a luglio 2014, risultavano aver ricevuto le deleghe di seconda fase rispetto all'anno precedente Marche e Piemonte, così che hanno ricevuto tali deleghe: 1) Abruzzo; 2) Basilicata; 3) Bolzano; 4) Calabria; 5) Emilia-Romagna; 6) Friuli Venezia Giulia; 7) Lazio; 8) Lombardia; 9) Marche; 10) Molise; 11) Piemonte; 12) Puglia; 13) Toscana; 14) Trento; 15) Umbria, mentre risulta che non avessero ricevuto tali deleghe: 1) Campania; 2) Liguria; 3) Sardegna; 4) Sicilia; 5) Valle d'Aosta; 6) Veneto.

⁵⁴ Precisamente: Fastweb S.p.a, H3G, PosteMobile S.p.a., Telecom Italia S.p.a.,

verifica preliminare, o, successivamente, all'avvio della procedura, risulta che la controversia è stata sottoposta al tentativo di conciliazione presso uno degli organismi alternativi, la procedura sarà dichiarata inammissibile.

A seguito della presentazione dell'istanza presso i Corecom sono sospesi per 30 giorni i termini per agire di fronte all'autorità giudiziaria, tuttavia decorso tale termine, anche se la procedura di conciliazione non si è conclusa, oppure in caso di esito negativo o di accordo parziale del tentativo di conciliazione (esperito presso il Corecom o presso gli altri organismi di conciliazione), **entrambe le parti o il solo utente, possono chiedere al Corecom di decidere con un proprio provvedimento la controversia**, presentando apposita domanda scritta (di tale attività di definizione della controversia si darà conto nell'apposita sezione relativa all'attività dell'Autorità) oppure possono promuovere il ricorso al giudice ordinario.

La procedura di conciliazione obbligatoria si caratterizza sia per il fatto che **l'utente può partecipare all'incontro personalmente, senza obbligo di assistenza tecnica**, sia perché **la procedura è interamente gratuita** e, se la **conciliazione presso il Corecom si conclude con esito positivo**, è redatto un verbale che è titolo esecutivo (l. 481/1995, art. 2, comma 24), mentre in caso di esito negativo, è redatto sintetico verbale nel quale ciascuna parte può chiedere di verbalizzare esclusivamente la propria proposta di composizione. Con delibera n. 276/13/CONS dell'11 aprile 2013 sono state approvate le linee guida in materia di risoluzione delle controversie tra utenti ed operatori di comunicazioni elettroniche.

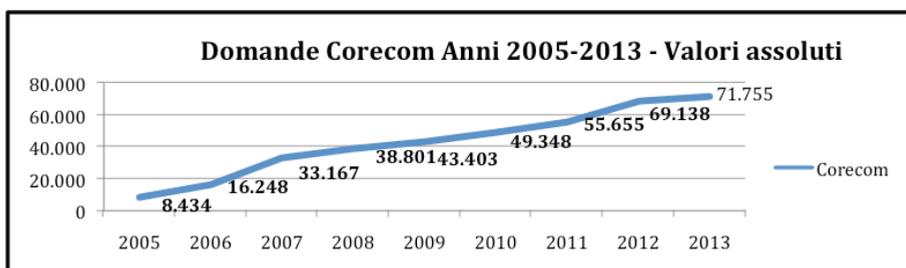
Si segnala, inoltre, che il 7 maggio 2014 è stato siglato un **nuovo protocollo d'intesa tra AGCOM e Unioncamere** in base al quale le CCIAA potranno continuare a svolgere, in alternativa ai Corecom, le conciliazioni in materia di comunicazioni elettroniche le quali avranno validità a tutti gli effetti, ivi inclusa la valenza di titolo esecutivo per il verbale di conciliazione.

L'Unioncamere garantirà l'utilizzo di procedure comuni su tutto il territorio nazionale, nel rispetto della delibera n. 173/07/CONS dell'Agcom, assicurando anche l'applicazione di un tariffario di importo ridotto fino alla metà della somma prevista per le altre procedure di mediazione non obbligatorie e l'esenzione delle spese di avvio, prevista per le controversie che coinvolgono

i consumatori, verrà estesa anche a favore degli operatori, così da incentivarne ulteriormente la partecipazione.

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 citata, si ritiene opportuno presentare l'attività di tali organismi nel suo complesso, rinviando ad alcune tabelle l'illustrazione dei dettagli delle singole realtà regionali⁵⁵.

CORECOM	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013
DOMANDE	8.434	+92	16.248	+104	33.167	+16,6	38.801	+12	43.403	+13,7	49.348	+12,8	55.655	+22,7%	69.138	+3,8	71.755



Per quanto riguarda la conciliazione presso i Corecom è possibile osservare che:

- nel 2013 i Corecom si collocano al **primo posto per numero di procedure ADR rilevate**, rispettivamente con 71.755, pari al 54,1% di domande ricevute in tale anno (nel 2012 erano state 69.138, pari al 28,51% e collocandosi al secondo posto, dopo la mediazione che rappresentava il 63,88% di tutte le domande ADR rilevate);
- nel 2013, come negli anni precedenti, le **istanze di conciliazione** presso i Corecom hanno continuato a registrare uno sviluppo costante (+3,8%) e significativo nel corso degli anni e se, da un lato, tale crescita è stata

⁵⁵ Si rammenta che il numero di domande riportato nella precedente edizione del presente Rapporto per il 2012 era stato ricostruito da notizie di stampa come pari a 70.000, non essendo stata ancora pubblicata la Relazione annuale; viene quindi corretto nella presente edizione. Si avvisa inoltre che tale dato, così come quello relativo al 2013 non corrisponde esattamente a quelli riportati sulle relative Relazioni AGCOM dal momento che, quando i dati dei questionari compilati non coincidono con quelli contenuti nella Relazione annuale, si è preferito privilegiare i primi.

dovuta al fatto che i vari Corecom hanno ricevuto le deleghe per gestire la conciliazione in tempi diversi, dall'altro, per molti di essi il volume di attività è continuato ad aumentare;

- **i procedimenti gestiti** sono stati **59.117 nel 2013**, in diminuzione del **-12,1%** rispetto ai 67.278 del 2012, anche se ciò è dovuto presumibilmente ad una differente modalità di rilevazione dei dati tra i questionari e la Relazione dell'Autorità.

L'andamento positivo delle domande ricevute negli anni dal Corecom dimostra che tale forma di conciliazione obbligatoria, offerta gratuitamente, gestita da un ente pubblico e presente in modo uniforme e organizzato in rete su tutto il territorio nazionale, rappresenta una risorsa per operatori ed utenti e costituisce un modello che ha funzionato negli anni.

Al successo della conciliazione presso i Corecom contribuiscono sia la collaborazione degli operatori, che non solo aderiscono alle procedure, ma tendono anche a recepire le indicazioni emerse dal contenzioso predisponendo pratiche più trasparenti, sia l'elevata pubblicizzazione del servizio da parte dall'ente pubblico e delle associazioni di consumatori.

Nella tabella che segue è illustrata l'attività dei Corecom⁵⁶, suddivisa tra domande pervenute e procedimenti realmente gestiti negli anni 2013-2012, segnalate con la sottolineatura quelle risultate in crescita.

⁵⁶ Nell'illustrazione dei dati si è data la preferenza a quanto emerso dalla compilazione dei questionari se disponibili ed in contrasto con i dati della Relazione dell'AGCOM.

CORECOM	DOMANDE PERVENUTE 2013	DOMANDE PERVENUTE 2012	PROCEDIMENTI GESTITI 2013	PROCEDIMENTI GESTITI 2012
Abruzzo	<u>2.613</u>	2.012	<u>2.228</u>	1.835
Basilicata	<u>1.993</u>	2.257	<u>1.510</u>	2.441
Bolzano	<u>549</u>	479	<u>468</u>	366
Calabria	<u>7.364</u>	5.707	5.322	5.707
Campania	11.673	13.132	8.080	13.114
Emilia Romagna	4.756	5.276	4.805	5.041
Friuli Venezia Giulia	1.400	1.616	1.112	1.429
Lazio	<u>8.480</u>	7.922	<u>8.064</u>	7.864
Liguria	<u>2.061</u>	1.721	<u>1.813</u>	1.596
Lombardia	5.536	5.578	<u>4.546</u>	4.501
Marche	<u>1.800</u>	1.631	1.700	1.616
Molise	<u>466</u>	403	<u>450</u>	403
Piemonte	<u>4.820</u>	4.728	<u>4.225</u>	4.039
Puglia	<u>5.702</u>	5.401	<u>3.794</u>	6.523
Sardegna*	<u>258</u>		<u>183</u>	
Sicilia	<u>1.830</u>	1.200	<u>1.790</u>	1.054
Toscana	<u>5.154</u>	4.801	<u>5.100</u>	5.033
Trento	<u>629</u>	540	<u>610</u>	522
Umbria	<u>1.954</u>	1.796	1.365	1.763
Veneto	2.495	2.700	1.703	2.182
Valle D'Aosta	222	238	249	249
TOTALE	<u>71.755</u>	69.138	59.117	67.278

* Il Corecom Sardegna ha iniziato a operare nel settore della conciliazione dal 2013.

La Relazione annuale dell'AGCOM 2014, a pag. 376, nel frattempo pubblicata, segnala che grazie all'attività dei Corecom che hanno contribuito a contenere il fenomeno e a scoraggiare le azioni pretestuose, favorendo la risoluzione dei disservizi, sono diminuite le anomalie costituite dai c.d. seriali

che consistono in un grande numero di istanze di conciliazione aventi il medesimo oggetto, spesso presentate dal medesimo rappresentante legale, relative ad intere comunità, paesi o cittadine, colpite dal medesimo disservizio (es. danneggiamento doloso di ripetitore in Provincia di Reggio Calabria) o calamità naturale (es. neve in Provincia di Benevento e di Avellino), che avevano determinato un utilizzo improprio dello strumento conciliativo.

Le conciliazioni presso i Corecom presentano alcune peculiarità:

- hanno un **valore medio variabile** negli anni, ma sempre abbastanza **contenuto: € 612 nel 2013**, contro i € 663 nel 2012, in diminuzione, -7,7%, anche se è presumibile una certa variabilità interna dovuta al fatto che si tratti di clienti business, di solito di valore economico mediamente più elevato;
- la **durata media è di 66 giorni nel 2013 in crescita, +13,8%**, rispetto ai 58 giorni del 2012, anche se nessun Corecom sembra riuscire a rispettare il termine ordinario previsto dall'art. 3 comma 3, della delibera 173/07/CONS, per la durata della procedura, fissato in 30 giorni;
- in merito all'**esito dei procedimenti del 2013**:
 - **la percentuale di accordi è molto elevata 78,7% (in netto miglioramento** rispetto al 2012, quando la percentuale di accordi era pari all'68,4% e migliorando ulteriormente i valori del 2011, in cui rappresentava il 77%);
 - **i mancati accordi, di conseguenza scendono al 21,3% nel 2013**, (in diminuzione rispetto al 2012, anno in cui avevano raggiunto il 31,6% e ritornando sui valori del 2011, in cui erano pari al 23%);

Le ragioni principali dei risultati più negativi nel 2012 sembrano essere riconducibili al costante aumento di istanze ed al raggiungimento di soglie di sostenibilità organizzativa, in quanto, al crescere delle domande, vi era stata un'insufficienza di tavoli di conciliazione, con relativo aumento dei rinvii ed una tendenza degli utenti a rinunciare per rivolgersi alla giustizia ordinaria, anche perché non sempre gli operatori erano disponibili o nella condizione di soddisfare le tante richieste. Così nel 2013, nonostante le riduzioni del personale ed i riassetti organizzativi, da un lato, ma anche la pressione della crescita delle istanze, abbiano comportato una certa difficoltà a

mettere a disposizione i tavoli di conciliazione, i Corecom hanno cercato di offrire una maggiore qualità dei servizi, una maggiore attenzione all'utente e di promuovere il ricorso a strumenti telematici, migliorando decisamente i risultati.

Rispetto agli esiti, è interessante rilevare che sia la Relazione dell'AGCOM del 2013, relativa al 2012, a pag. 413, sia quella del 2014, a pag. 376 mettono in guardia sull'estensione della delega alla definizione, in quanto, *“Potrebbe, in luogo di costituire un deterrente all'esito negativo e alla conduzione della lite di fronte al Corecom, arbitro finale della controversie, indurre gli utenti a sperare in una migliore soluzione del caso e, purtroppo, i rappresentanti legali a maturare il diritto ad un maggior compenso per l'assistenza fornita”*.

- in considerazione delle difficoltà rilevate, **la mancata comparizione di una delle parti**, dato riportato nelle Relazioni, è aumentata nel 2013, raggiungendo il 9,5%, in lieve crescita rispetto al 7,9% del 2012, **mentre dai dati dei questionari, purtroppo parziali, risulta che la mancata adesione della parte chiamata sia stata pari all'8,8% nel 2013**, in crescita rispetto al 2012 in cui era stata pari al 5%.

La tabella che segue illustra nel dettaglio gli esiti delle procedure di conciliazione del Corecom nel 2013-12, l'esito positivo comprende i casi in cui l'accordo sia stato raggiunto in udienza sia quelli in cui sia stato svolto prima della stessa.

ESITO	POSITIVO 2013	NEGATIVO 2013	MANCATA COMPARIZIONE 2013	POSITIVO 2012	NEGATIVO 2012	MANCATA COMPARIZIONE 2012
Abruzzo	1.762	466	<u>89</u>	1.476	205	<u>81</u>
Basilicata	1.148	362	<u>206</u>	1.604	386	<u>371</u>
Bolzano	313	34	<u>12</u>	196	41	<u>25</u>
Calabria	3.287	2.035	<u>949</u>	2.754	1.418	<u>949</u>
Campania	6.670	1.410	<u>2.931</u>	3.301	7.705	<u>1.453</u>
Emilia Romagna	3.462	616	<u>54</u>	3.423	532	<u>149</u>
Friuli Venezia Giulia	884	228	<u>17</u>	1.126	242	<u>54</u>
Lazio	6.548	1.606	<u>273</u>	5.924	1.318	<u>164</u>
Liguria	1.092	252	<u>156</u>	892	575	<u>61</u>
Lombardia	3.875	603	<u>449</u>	3.211	478	<u>396</u>
Marche	858	294	<u>78</u>	822	328	<u>56</u>
Molise	293	157	<u>7</u>	165	98	<u>7</u>
Piemonte	4.044	696	<u>326</u>	4.036	757	<u>349</u>
Puglia	3.134	660	<u>768</u>	3.519	1.239	<u>666</u>
Sardegna*	160	23	<u>10</u>			
Sicilia	662	176	<u>177</u>	292	84	<u>151</u>
Toscana	3.154	1.479	<u>224</u>	3.226	1.406	<u>229</u>
Trento	560	50	<u>0</u>	323	43	<u>26</u>
Umbria	1.303	580	<u>104</u>	1.116	498	<u>101</u>
Valle D'Aosta	165	12	<u>1</u>	60	10	<u>1</u>
Veneto	1.145	310		1.343	567	<u>179</u>
TOTALE	44.519	12.049	6.831	38.810	17.930	5.467
%**	78,7%	21,3%	9,5%	68,4%	31,6%	7,9%

* Si rammenta che il Corecom Sardegna ha cominciato ad operare nel 2013.

** Si rammenta che la percentuale del raggiungimento o del mancato raggiungimento dell'accordo è calcolata sulla base degli incontri di conciliazione realmente svolti, mentre la percentuale di mancata adesione è calcolata sulle domande di conciliazione.

L'utente, contestualmente alla proposizione dell'istanza per l'esperimento del tentativo di conciliazione ovvero nel corso della relativa procedura, può chiedere al Corecom l'adozione di provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio ovvero a far cessare forme di abuso o di non corretto funzionamento da parte dell'operatore sino al termine della procedura conciliativa (art. 2, comma 20, lettera e della legge 14 novembre

1995, n. 481 e dell'art. 5, delibera 173/07/CONS). L'ufficio competente del Corecom o dell'Autorità chiede le informazioni all'operatore coinvolto, assegnandogli un termine, non superiore a 5 giorni, per la produzione di eventuali memorie o documentazione ed entro 10 giorni dal ricevimento della richiesta, con atto motivato, adotta il provvedimento temporaneo ovvero rigetta la richiesta, salvo adeguamento spontaneo dell'operatore.

Nel 2013 è stato richiesto al Corecom di intervenire 9.166 volte (contro le 8.675 del 2012, +5,7%), ma l'adesione spontanea degli operatori, per favorire la fidelizzazione e customer care, si è avuta nel 55,8% (in aumento rispetto al 2012 in cui era pari al 54,2% dei casi), con la conseguenza che sono stati adottati 2.132 provvedimenti temporanei, pari al 23,3% (in aumento rispetto ai 1.683 provvedimenti del 2012 che erano pari al 21,6% delle domande presentate).

CORECOM	ISTANZE PROVVEDIMENTI TEMPORANEI	ISTANZE INAMMISSIBILI	ISTANZE ACCOLTE DA OPERATORE	ISTANZE RIGETTATE	PROVVEDIMENTI TEMPORANEI ADOTTATI
Abruzzo	440	45	193	65	145
Basilicata	102	5	89	5	3
Bolzano	129	1	128	0	0
Calabria	810	94	415	140	161
Campania	666	85	357	46	178
Emilia Romagna	613	36	303	54	199
Friuli Venezia Giulia	150	5	145	12	12
Lazio	1.254	26	407	113	531
Liguria	347	35	256	17	39
Lombardia	829	51	612	51	28
Marche	119	5	108	0	6
Molise	107	7	32	16	21
Piemonte	859	1	745	7	106
Puglia	613	52	295	109	157
Sardegna	29	4	11	3	6
Sicilia	340	79	207	18	36
Toscana	772	116	293	41	318
Trento	135	0	96	0	36
Umbria	365	23	209	2	82
Valle D'Aosta	44	0	34	0	10
Veneto	443	22	180	0	58
TOT. 2013	9.166	692	5.115	699	2.132
		7,6%	55,8%	7,6%	23,30%
TOT. 2012	8.675	1.125	4.707	811	2.040
		12,9%	54,2%	9,4%	23,5%

8. La negoziazione paritetica

8.1 I servizi di negoziazione paritetica

I servizi di negoziazione paritetica⁵⁷, che nascono dai protocolli d'intesa stipulati tra le imprese e le associazioni di consumatori, non prevedono la presenza di un terzo, sia pure privo di poteri decisori come nella mediazione/conciliazione civile e commerciale, vengono attivati dopo la fase di reclamo, da parte del consumatore tramite un'associazione di consumatori e non sono disciplinati dal decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (come indicato dall'art. 2, 2° comma, da leggersi insieme all'art. 7, lettera c) del D.M.180/2010 che, in ogni caso, richiama la possibilità per gli Organismi di Mediazione di utilizzare i risultati delle negoziazioni paritetiche, basate su protocolli d'intesa tra le associazioni riconosciute ai sensi dell'art. 137 Codice del Consumo e le imprese).

Nello svolgimento delle negoziazioni paritetiche si rispettano i contenuti delle Raccomandazioni 257/98/CE e 2001/310/CE.

Il Parlamento Europeo, nella Risoluzione del 25 ottobre 2011, sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare 2011/2117 (INI), ha compiuto un importante riconoscimento di tale strumento, richiamando l'attenzione sulla negoziazione paritetica italiana quale esempio di migliore prassi, in cui l'azienda si impegna in anticipo a ricorrere all'ADR per risolvere le eventuali controversie che possano insorgere nei settori contemplati dal protocollo.

Tuttavia, per comprendere lo sviluppo futuro della negoziazione paritetica, bisognerà attendere come, entro il 9 luglio 2015, verrà recepita dal nostro Paese la direttiva 2013/11/CE, che rafforza l'*Alternative Dispute Resolution*, alle condizioni previste dalla normativa, quali, l'indipendenza, la terzietà, la trasparenza, l'autonomia finanziaria ed un ruolo particolare del conciliatore, principi che dovranno essere coniugati con tale istituto.

⁵⁷ Nella redazione del presente paragrafo si è tenuto conto sia dei questionari compilati dalle imprese che hanno stipulato i protocolli, dalle associazioni dei consumatori (interpellate esclusivamente in merito alla negoziazione paritetica e non alle altre loro attività), sia del "Conciliazioni e mediazioni. Quinto rapporto annuale" a cura di Consumer's Forum, sia del "Consumerism 2013. Sesto rapporto annuale", a cura di Consumers' Forum e Università di Roma Tre, sia, infine, del "Rapporto I-Com 2014 sui consumatori" a cura di Studio I-Com, edito nel 2014.

Nella presente edizione, come già nella precedente, si darà conto solamente dei protocolli di tipo nazionale, dal momento che, i moltissimi i protocolli sottoscritti da responsabili territoriali delle associazioni di consumatori e dalle aziende locali, sono difficili da reperire e poco significativi a livello nazionale, trattandosi di esperienze strettamente legate al territorio. Inoltre, si rammenta che i protocolli nazionali, pur essendo localizzati nella sede legale della società, di fatto coprono tutto il territorio italiano.

I protocolli d'intesa sono sottoscritti dalle imprese e dalle associazioni dei consumatori appartenenti al Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti (CNCU), organo rappresentativo delle associazioni e degli utenti a livello nazionale, istituito con legge 1998/281 e confluito nel Codice del Consumo (D.lgs. 206/2005).

Da fine 2012, Invitalia, quale Ente strumentale dell'Amministrazione Centrale e su mandato dello stesso Ministero dello Sviluppo Economico, gestisce il bando ai fini della presentazione delle domande di contributo da parte delle associazioni nazionali che abbiano assistito il consumatore a titolo gratuito e che abbiano concluso positivamente la conciliazione.

Al termine del 2013 i protocolli di negoziazione paritetica individuati sono stati in tutto 34⁵⁸ essendosene aggiunti 6⁵⁹ rispetto ai 28 del 2012 (+21,4%) ed altri 2 già si sono aggiunti nel 2014⁶⁰.

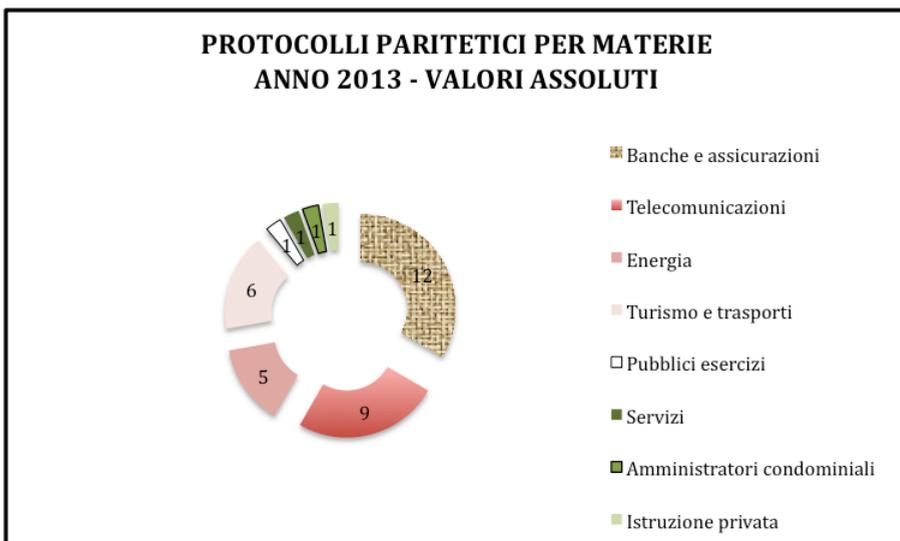
⁵⁸ 1) Bologna - Crif; 2) Bologna - UnipolSai; 3) Brescia (Paderno Franciacorta) - Gruppo E.on Flyenergy; 4) Firenze - Findomestic Banca Spa; 5) Milano - Banca Popolare di Milano; 6) Milano - Agos Ducato; 7) Milano - Enel; 8) Milano - Eni; 9) Milano - Fastweb; 10) Milano - Sky; 11) Milano - Sorgenia; 12) Milano - TeleTu; 13) Milano - UNICREDIT; 14) Milano Unione Nazionale Agenti Professionisti di Assicurazione; 15) Milano - VODAFONE; 16) Milano - WIND; 17) Modena - Gruppo Banche Popolare dell'Emilia Romagna; 18) Roma - Alitalia S.p.A.; 19) Roma - ANACI; 20) Roma - ANIA; 21) Roma - ASSTRA; 22) Roma - ASTOI (e ASSOTRAVEL); 23) Roma - Autostrade; 24) Roma - Cepu; 25) Roma - Edison; 26) Roma - Fiavet; 27) Roma - F.I.P.E.; 28) Roma - H3G; 29) Roma - Poste Italiane (prodotti postali e bancoposta; POSTEMOBILE e POSTEVITA; Uffici Postali); 30) Roma - Telecom Italia; 31) Roma - Tim; 32) Roma - Trenitalia S.p.A.; 33) Siena - Monte dei Paschi di Siena; 34) Torino - Intesasanpaolo S.p.A. (Titoli Parmalat e Conti correnti e Mutui).

⁵⁹ 1) Bologna - Crif; 2) Brescia (Paderno Franciacorta) - Flyenergia; 3) Firenze - Findomestic Banca Spa; 4) Milano - Sky; 5) Roma - Cepu; 6) Roma - Fiavet;

⁶⁰ 1) Milano - E.on; 2) Milano - Trenord.

Esaminando tali protocolli nazionali risulta che:

- le controversie gestite attraverso tali protocolli vertono **soprattutto in materia di banche e assicurazioni** (12) seguite da **telefonia** (9), **energia** (5), **turismo, trasporti e mobilità** (6), nonché dai pubblici esercizi (1), dai servizi (1), dagli amministratori condominiali (1) e dall'istruzione privata (1)⁶¹;
- **i servizi sono offerti gratuitamente dalle imprese** che predispongono anche la segreteria tecnica.



Nell'ottobre del 2013 è stato firmato il Regolamento per la conciliazione paritetica tra Anaci (l'Associazione nazionale amministratori condominiali e immobiliari) **e le principali associazioni nazionali dei consumatori**, che prevede l'attivazione di uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore, presso il quale i committenti delle prestazioni professionali possano rivolgersi in caso di contenzioso con i singoli professionisti, nonché per ottenere informazioni relative all'attività professionale.

E' stato stipulato nel 2012, ma **prorogato per tutto il 2013, il protocollo d'intesa tra il Gruppo BPM** per l'avvio di una procedura di

⁶¹ I protocolli risultano così 36 invece di 34 in quanto Poste Italiane ricomprende 3 materie: bancaria assicurativa (BancoPosta e PosteVita); telefonica (Poste mobili) e servizi postali.

conciliazione paritetica, avente ad oggetto il **Prestito Obbligazionario “Convertendo BPM 2009/2013 – 6,75%”**, rivolto agli utenti privati che abbiano sottoscritto tali obbligazioni in un determinato periodo del 2009. Tale protocollo è particolarmente rilevante, visto che per far fronte agli esborsi previsti da tale servizio la Bipiemme aveva previsto un apposito stanziamento nel bilancio al 31 dicembre 2011 di euro 40 milioni, poi portato a complessivi € 47,4 milioni a livello di Gruppo, per far fronte agli impegni discendenti dalla sottoscrizione del Protocollo di conciliazione anche da parte della Banca di Legnano e della Banca Popolare di Mantova, così che, tenuto conto dei pagamenti già effettuati nei confronti degli aventi diritto, alla data del 31 dicembre 2013, risultava pari a euro 30,9 milioni.

Infine, l'IVASS, con comunicato stampa del 22 maggio 2013, ha espresso apprezzamento per l'accordo tra l'ANIA e le Associazioni dei Consumatori in materia di conciliazione delle controversie sui sinistri r.c. auto di valore non superiore a 15.000 euro, attivabile su iniziativa del danneggiato per il tramite di una Associazione di consumatori, a seguito del quale la controversia è discussa da una camera di conciliazione composta da un rappresentante delle imprese ed uno dei consumatori e con una durata complessiva di procedura di 30 giorni.

8.2 La negoziazione paritetica in Italia nel 2013

Osservando le tabelle e i grafici che seguono, in merito alla negoziazione paritetica si può osservare che:

- nel 2013 le **domande di negoziazione paritetica** sono state **18.395**, in **aumento del +4,3%** rispetto alle 17.626 del 2012, rappresentando così il 13,9% di tutte le domande ADR rilevate;

	DOMANDE	PROCEDIMENTI
2005	572*	19.552
%	+1356	-15,9
2006	8.330	16.443
%	+78	-16
2007	14.904	13.700
%	+178,3	+71
2008	41.492	23.444
%	-27	-3
2009	32.403	22.726
%	-42	-9
2010	17.594	20.559
%	+37	+4,5
2011	23.985**	21.501
%	-26%	- 27,6%
2012	17.626	15.551
%	+4,3%	+14,2%
2013	18.395	17.731

* Nella tabella viene riportato anche il numero di procedimenti in quanto, a differenza dalle altre tipologie di procedure ADR, nel caso delle negoziazioni paritetiche esso si discosta in modo anche significativo da quello delle domande, a causa del fatto che, quando il numero di domande è molto elevato, inevitabilmente le procedure vengono poi gestite negli anni successivi, come nel 2005.

** Il dato complessivo comprende oltre ai dati inviati dalle aziende e dalle associazioni di consumatori, le 16.895 domande di negoziazione paritetica individuate da “Terzo Rapporto sulle Conciliazioni Paritetiche” a cura di Consumer Forum e le altre 7.000 domande del Protocollo di Autostrade, citate dal medesimo rapporto e da altre fonti di stampa.

- negli anni, il volume delle procedure di conciliazione paritetica registrate, risente delle “emergenze” per le quali vengono predisposti alcuni protocolli specifici: con la conseguenza che insieme al servizio stabilmente offerto, ve ne sono altri dettati da situazioni contingenti, quali, ad es., il disagio dei clienti di Autostrade per la neve del 17/18 dicembre 2010, che ha rappresentato da solo il 30% delle domande rilevate nel 2011, o i crack finanziari nel 2004-5 per i bond in *default* o certe fatturazioni contestate relative ad alcuni numeri telefonici o, infine, il blackout negli uffici postali;
- ciò permette di affermare che **i consumatori ricorrono massicciamente alla negoziazione paritetica quando si verificano delle situazioni con-**

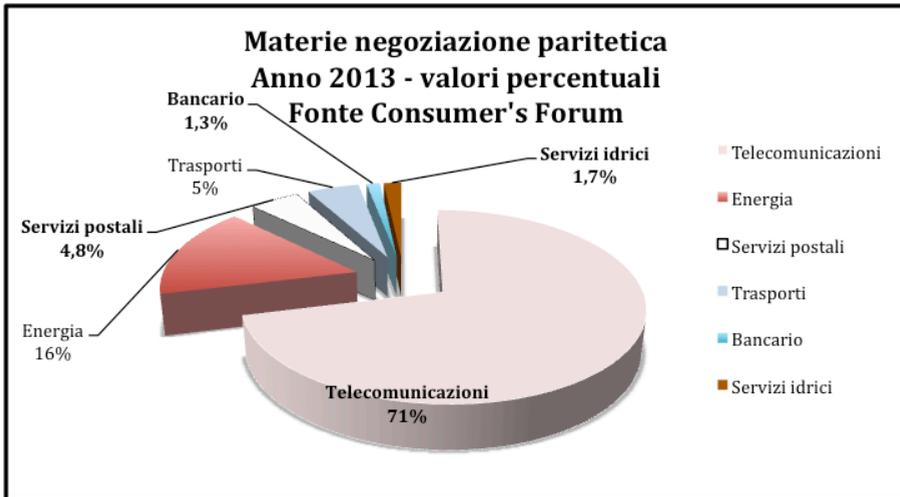
tingenti gravi e diffuse; mentre per le questioni “ordinarie” tale strumento viene, invece, utilizzato in modo significativo e costante soprattutto nella telefonia, settore nel quale ha raggiunto uno sviluppo consolidato negli anni e nell’ambito dell’energia dove si sta diffondendo sempre di più;

- **la diminuzione delle domande registrata talvolta negli anni** è anche indice sia di una maggiore attenzione delle imprese nella fase del reclamo, presentato necessariamente prima del tentativo di negoziazione paritetica, sia del recepimento da parte delle aziende di quanto emerso nella fase contenziosa (sia giudiziaria che stragiudiziale) per modificare e migliorare la prassi aziendale;

DOMANDE DI NEGOZIAZIONE PARITETICA ANNI 2009-2013					
FONTE CONSUMER'S FORUM					
	2009	2010	2011	2012	2013
TELECOMUNICAZIONI	16.249	11.750	12.097	12.038	13.106
SERVIZI BANCARI / FINANZIARI	11.414	6.289	356	405	245
SERVIZI POSTALI	863	917	1.254	1.361	879
ENERGIA, GAS E SERVIZI IDRICI	787	2.051	2.680	2.876	3.251
MOBILITA'	385	499	508	946	914

- dall’analisi dei dati riportati in tabella, risulta **una crescita** pressoché **costante delle domande del settore della telefonia**, che rappresenta da solo il settore di maggiore sviluppo della negoziazione paritetica, con i due terzi delle domande registrate e, sia pure per valori assoluti più contenuti, del campo dell’energia e, ancor più, della mobilità, ma anche una situazione pressoché stabile per i servizi postali ed una netta riduzione del campo bancario, in cui superata l’emergenza relativa alla sottoscrizione di alcune tipologie di bond, andate in default, sembra faticare a diffondersi;
- sempre, secondo il V Rapporto su Conciliazioni e Mediazioni di Consumer’s Forum, nel 2013 i protocolli che sono stati maggiormente utilizzati sono stati quelli relativi a **controversie relative alle telecomunicazioni, con il 71%** (contro il 69% del 2012), settore nel quale la conciliazione è obbli-

gatoria e ad essa è equiparata la negoziazione paritetica, seguite dall'**energia, con il 16%** (come nel 2012), dai **servizi postali, con il 4,8%** (8% nel 2012), dai **trasporti, con il 5%** (come nel 2012), dai servizi idrici **1,7%** e dai **servizi bancari e finanziari con l'1,3%** (contro il 2%);



- la **nazionalità della controversia** è sempre definita come **italiana**, così come tutte le **domande sono promosse da un consumatore contro un'impresa**;

Per quanto **riguarda la procedura**, in genere i protocolli prevedono che, a fronte del verificarsi di un disservizio, il consumatore presenti il reclamo e qualora riceva mancata o insoddisfacente risposta, possa presentare domanda di conciliazione, attraverso un'associazione di consumatori, scelta direttamente o assegnata in modo turnario. La segreteria del procedimento, valutata l'ammissibilità della domanda, convoca la Commissione di negoziazione, alla quale partecipano un rappresentante dell'azienda ed un rappresentante dei consumatori. Le riunioni delle Commissioni non sono pubbliche e, 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 accordo s'intende rifiutata e la Commissione redige un verbale di mancato accordo, che viene inviato al cliente; oppure il consumatore può

rinvia il verbale sottoscritto: in tal modo il procedimento si conclude positivamente ed il verbale ha efficacia di accordo transattivo tra le parti. 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 eseguire l'accordo entro un termine fissato nel regolamento.

- Il **valore medio** delle procedure di negoziazione paritetica **varia da circa € 200 a € 600** in tutte le materie, tranne quella bancaria finanziaria, dove si possono superare anche € 20.000;
- la **durata media** delle procedure è di **86 giorni** (in crescita rispetto al 79 del 2012);
- in merito agli **esiti**, rispetto ai procedimenti realmente gestiti, nel 2013:
 - 79,8% dei casi (14.156) accordo raggiunto (come nel 2012, con l'82%), anche se occorre precisare che per raggiungimento dell'accordo non si intende solo il caso in cui consumatore abbia visto accolta la sua domanda, ma anche il caso in cui il rappresentante dell'impresa e quello del consumatore si siano trovati d'accordo sul fatto che il consumatore non avesse diritto ad alcun risarcimento;
 - 5,4% dei casi (954) mancato accordo,
 - 7,7% (1.369) e il 7,1% (1.252) domande, rispettivamente dichiarate improcedibili o annullate;
- poiché è **l'impresa che offre tale servizio, non vi sono problemi nell'adesione della seconda parte**, come invece accade in mediazione, anche se circa il 15% delle procedure viene annullato o dichiarato improcedibile;
- il V Rapporto Annuale sulle Conciliazioni e Mediazioni di Consumer Forum riporta una grande varietà interna:
 - telecomunicazioni: domande 13.106 (+8,9% rispetto al 2012); rispetto alle procedure gestite, tolte quelle inammissibili e annullate, l'accordo è pari all'86% ed il mancato accordo al 4,3%; la durata varia da un minimo di 17 giorni ad un massimo di 139; le controversie sono relative alla fatturazione (41%), ai prezzi ed alle tariffe (16%), ai contratti (16%), agli interventi tecnici (12%), ad altro

(8%) ed ai bonus (2%); per un valore complessivo di € 447.076 e 2.921 conciliatori;

- energia e gas: 2.930 domande (+1,9% rispetto al 2012); rispetto alle procedure gestite, tolte quelle inammissibili e annullate, l'accordo è raggiunto nell'83% dei casi e mancato accordo nel 17%; la durata varia da un minimo di 16 giorni ad un massimo di 168; le controversie sono relative alla fatturazione (66%), agli interventi tecnici (18%), ai prezzi ed alle tariffe (12%), ad altro (10%), ai contratti (6%) e al bonus (4%), per un valore complessivo non comunicato e 723 conciliatori;
- settore idrico: presente per la prima volta, con 321 domande, anche se relative a sole due aziende, rispetto alle procedure gestite, tolte quelle inammissibili e annullate, per numeri assoluti bassissimi, l'accordo è pari al 92% ed il mancato accordo all'8%;
- servizi bancari e finanziari: 245 domande (-39,5% rispetto al 2012); rispetto alle procedure gestite, tolte quelle inammissibili e annullate, si registra un accordo nel 70% ed un mancato accordo nel 30%; la durata varia da un minimo di 30 giorni ad un massimo di 120; le controversie sono relative agli strumenti di pagamento (46%), ai mutui (42%), al conto corrente (30%) ed ai prestiti (8%); con 26 conciliatori;
- trasporti e mobilità: 914 domande nel 2013 (-3,5% rispetto al 2012); rispetto alle procedure gestite, tolte quelle inammissibili e annullate, l'accordo è pari al 93% ed il mancato accordo al 7%; la durata varia da un minimo di 27 giorni ad un massimo di 202; le controversie sono relative ad oggetti non rimossi su autostrada, alle controversie pre e post viaggio ferroviario, a ritardi, alla cancellazione volo e negato imbarco, allo smarrimento/danneggiamento bagaglio e altro; per un valore economico medio delle conciliazioni concluse positivamente di € 52.170 e 139 conciliatori;
- servizi postali: domande 879 (-35,4%, rispetto al 2012 e grazie alla migliore gestione dei reclami); rispetto alle procedure gestite, tolte quelle inammissibili e annullate, l'accordo è pari addirittura al 97% ed il mancato accordo al 3%; la durata varia da un minimo di 30

giorni ad un massimo di 120; le controversie sono relative ai pacchi (69%) e alla corrispondenza (31%); con 121 conciliatori;

- da quanto precede, risulta come le forme di negoziazione paritetica siano particolarmente valide e apprezzate in quanto consentono di gestire un crescente volume di controversie in modo rapido, gratuito ed efficace, anche se occorre riconoscere che non sono ancora conosciute quanto meriterebbero e spesso sono sottoposte a limiti che ne condizionano l'applicabilità concreta e la soddisfazione finale.

9. L'attività di risoluzione delle controversie delle Authority e dei Ministeri

Con il presente paragrafo s'intende dare notizia del ruolo svolto dalle Authority pubbliche e dai Ministeri, sia in materia di arbitrato e di mediazione, sia tramite altre funzioni di risoluzione delle controversie in alcuni particolari settori.

I seguenti enti hanno istituito Camere arbitrali e/o di conciliazione al proprio interno, delle quali si è tenuto conto nelle relative sezioni della presente ricerca e svolgono funzioni di risoluzione delle controversie, di diversa natura:

1) Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico – (AEEGSI), autorità indipendente istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481, con funzioni di regolazione e di controllo dei settori dell'energia elettrica e del gas, alla quale con il decreto n. 201/11, convertito in legge n. 242/11, sono state attribuite, altresì, competenze in materia di servizi idrici.

L'art. 2, comma 24, lettera b), della predetta legge dispone che siano definiti, con uno o più regolamenti, emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato, in contraddittorio presso l'Autorità, nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le Camere di Commercio ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera g), legge n. 580/93.

La citata previsione dispone, inoltre, che fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri, siano sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto,

è improcedibile e che il verbale di conciliazione costituisce titolo esecutivo. **La direttiva 2009/72/CE del 13 luglio 2009**, relativa alle norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, **ha previsto che in materia di servizio pubblico e tutela dei consumatori, venga predisposto un meccanismo indipendente, ovvero un Mediatore dell'energia o un organismo dei consumatori, per il trattamento efficiente dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie.**

Il D.lgs. n. 93/11, con il quale sono state recepite nell'ordinamento italiano le Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, sia per il gas sia per l'energia elettrica, prevede che l'Autorità provveda affinché siano istituiti sportelli unici al fine di mettere a disposizione dei clienti tutte le informazioni necessarie concernenti i loro diritti, la normativa in vigore e le modalità di risoluzione delle controversie di cui dispongono.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 44, comma 4, del D.lgs. n. 93/11, l'Autorità assicura il trattamento efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione dei clienti finali nei confronti dei venditori e dei distributori di gas naturale ed energia elettrica e vigila affinché siano applicati i principi in materia di tutela dei consumatori.

Le forme di ADR esistenti nel 2013 presso l'AEEGSI possono essere così sintetizzate⁶²:

1. Il Servizio conciliazione clienti energia

Con la delibera 15 dicembre 2011, ARG/com 183/11, l'Autorità ha avviato un procedimento al fine di provvedere alla promozione della conciliazione quale procedura alternativa di risoluzione delle controversie tra imprese e clienti finali e all'attuazione di quanto previsto dall'art. 44, comma 4, del decreto legislativo n. 93/11.

L'istituzione di tale servizio è collegata all'*“Indagine conoscitiva sulla diffusione e sull'impatto delle procedure alternative di risoluzione delle controversie nel settore energetico”*, presa con delibera 1 giugno 2011, VIS 65/11 e acquisita attraverso la delibera VIS 98/11, dalla quale risulta come, nonostante una cresci-

⁶² A. Ingenito, *Diversificazione ed alternatività tra i meccanismi di ADR predisposti dall'AEEG e scelta del consumatore: vera massimizzazione delle sue esigenze di tutela giustiziale?*, in Consumerism 2013, a cura di Consumer's Forum e dell'Università Roma Tre, www.consumerforum.it

ta del ricorso dei consumatori alla conciliazione paritetica (dalle 835 domande del primo semestre 2010 alle 1.213 dei primi cinque mesi del 2011), il fenomeno resti ancora ampiamente sotto utilizzato, specie in raffronto con la conciliazione nel settore delle telecomunicazioni. Lo studio indica, altresì tra le cause: la scarsa informazione dei consumatori sullo strumento e sullo svolgimento delle procedure, un'eccessiva limitazione dei protocolli d'intesa ad alcune tipologie di controversie, nonché una certa rigidità della procedura.

All'esito di tale procedimento, con la delibera del 21 giugno 2012, 260/2012/E/com, l'AEEGSI ha così istituito il "Servizio conciliazione clienti energia", modificato ed integrato dalle delibere 15 novembre 2012 475/2012/E/com e 7 marzo 2013 93/2013/E/com, che, alla presenza di un conciliatore, via web, facilita la risoluzione di una controversia sorta tra un cliente o un suo delegato e il venditore e/o il distributore di energia interessato, in relazione al gas naturale e all'energia elettrica, tranne per profili tributari e fiscali. Il conciliatore, esperto in mediazione e con una formazione specifica nel settore energetico, non decide la controversia, ma svolge il ruolo di facilitatore e, se entrambe le parti lo richiedono, può anche formulare una proposta di soluzione, che le parti possono decidere di accettare e rifiutare. Inoltre, qualora le parti rilevino l'esistenza di danni gravi ed irreparabili, su richiesta concorde delle medesime, il conciliatore può suggerire loro le misure più idonee a garantire l'immediata tutela del cliente finale. Possono presentare la domanda di conciliazione i clienti domestici o non domestici, entro determinati limiti, dopo che sia stato presentato reclamo scritto all' esercente, il quale non abbia risposto nel termine di 40 giorni o all'Autorità, nei termini stabiliti, purché non sia già stata attivata o conclusa alcuna procedura davanti all'autorità giudiziaria, né sia in corso o sia stata svolta altra procedura di risoluzione alternativa della controversia, anche volontaria o paritetica, né, infine, sia in corso o sia stata svolta una procedura di reclamo presso lo Sportello, a meno che quest'ultimo non abbia suggerito al cliente di risolvere le problematiche utilizzando altre procedure. Il servizio è gratuito e il cliente può partecipare via web direttamente o farsi rappresentare da un proprio delegato anche appartenente ad un'Associazione di Consumatori. L'operatore, se iscritto all'apposito elenco, creato dall'Autorità e disponibile sul sito, è obbligato a partecipare alla procedura, altrimenti è

libero di scegliere se aderire o meno. La procedura si conclude in un termine massimo di 90 giorni dalla presentazione della richiesta di attivazione completa di tutto, ma le parti per esigenze motivate possono chiedere una proroga. Se le parti trovano un accordo, il verbale ha valore di contratto tra le stesse, mentre in caso contrario, la procedura verrà archiviata con esito negativo. La procedura si svolge solo *on line* e, qualora le parti non disponessero della strumentazione necessaria, in *conference call*. Il Servizio di conciliazione è alternativo rispetto allo Sportello per il consumatore di energia, nel senso che non è possibile per il cliente attivare il primo se è pendente un reclamo presso il secondo, a meno che lo Sportello stesso non abbia rinviato il cliente ad altra procedura. Il Servizio di conciliazione è attivo dal 1° aprile 2013, in fase sperimentale rinnovabile, e si avvale, tramite apposite convenzioni sottoscritte con le Camere di Commercio di Milano e Roma, di conciliatori con una comprovata e specifica competenza in materia di mediazione.

Nel primo anno di sperimentazione dall'aprile 2013 all'aprile 2014:

- le **domande** sono state **1.002** (nel 2013, 658)
- i canali di attivazione sono stati: Associazioni (CNCU e PMI) 43%, altri delegati 30% e clienti 27%;
- le controversie riguardano il 79% dei **clienti domestici** e il 21% di quelli non domestici;
- le **materie** sono relative a: energia 57%, gas 37% e dual 8%;
- il **contenzioso** riguarda nel 61% dei casi la fatturazione, nel 14% i contratti, nell'8% i danni, nel 7% ulteriori tipi di disservizio, nel 6% il mercato, nel 3% l'attivazione/allaccio e nell'1% la qualità;
- il **valore** è autodichiarato e facoltativo: così nel 56% le parti hanno indicato il valore e di questi il 52% non supera i € 1.000;
- **la durata** media è di **62 giorni**, anche se le parti hanno a disposizione 90 giorni, prorogabili al massimo per altri 30 giorni;
- per quanto riguarda le **procedure**: il 24% è risultato inammissibile (soprattutto per mancato completamento della documentazione e mancato rispetto dei termini) e il 76% ammissibile;
- di questo 76% ammissibile, nel **47% dei casi** vi è stata **l'adesione dell'operatore** e, con l'operatore aderente **l'88% di accordi**;

- il **contenuto** degli **accordi** prevede: nel 28% dei casi la rateizzazione, nel 24% la rettifica di fatturazione, nel 16% la restituzione di somme, nell'11% la rinuncia anche parziale dell'Operatore alle somme richieste, nel 9% il risarcimento dei danni, mentre il 12% confluisce nella voce "altro".

2. La negoziazione paritetica

Da anni l'Autorità promuove anche la negoziazione paritetica, in particolare, ha stipulato con il CNCU un protocollo di intesa approvato con delibera 1 aprile 2009, GOP 15/09 e sottoscritto il 13 maggio 2009, con l'obiettivo, tra gli altri, di potenziare l'accesso dei consumatori a forme stragiudiziali di risoluzione delle controversie. Anche nel 2013 è proseguita l'attuazione dei progetti avviati negli anni precedenti e già approvati dal Ministero dello sviluppo economico, così rispetto alle procedure di negoziazione paritetica, previste dai protocolli tra associazioni e imprese, da un lato l'Autorità ha finanziato i progetti di formazione di personale di associazioni in grado di gestire procedure stragiudiziali di soluzione delle controversie e l'attivazione di sportelli e, dall'altro, ha garantito la copertura dei costi sostenuti dalle associazioni medesime mediante l'erogazione di contributi forfetari relativi alle conciliazioni andate a buon fine.

3. L'arbitrato

Per quanto concerne l'arbitrato, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ha approvato uno schema di compromesso in arbitri e di clausola compromissoria per la risoluzione delle controversie relative all'interpretazione ed esecuzione di rapporti aventi ad oggetto i servizi di trasmissione dell'energia elettrica e di trasporto del gas sulle infrastrutture ad alta pressione (delibera n. 42/05). Nel 2013 non risulta che sia stata gestita alcuna procedura di arbitrato.

4. Lo Sportello dei Consumatori

Istituito con Deliberazione GOP 28/08 del 14 maggio 2008, lo Sportello originariamente svolgeva le attività materiali, informative e conoscitive anche preparatorie e strumentali ad interventi dell'Autorità nell'ambito della valutazione dei reclami, istanze e segnalazioni presentate dai consumatori.

A seguito del recepimento delle direttive, ad opera del D.lgs. 93/11, l'art. 44 ha prescritto all'AEEGSI di istituire sportelli unici al fine di mettere a

disposizione dei clienti tutte le informazioni necessarie concernenti i loro diritti la normativa in vigore e le modalità di risoluzione delle controversie di cui dispongono.

L'Autorità, quindi, riconoscendo il ruolo acquisito dallo Sportello, ha ridisegnato i compiti di esso, definendo con Deliberazione 548/2012/E/com, il suo nuovo Regolamento, che è stato modificato nel corso del 2013 con delibera 162/2013/E/com.

Lo Sportello svolge compiti di **informazione dei clienti, orientandoli e assistendoli** in relazione alla varietà dei servizi, ai loro diritti e alle concrete modalità con cui possono farli valere. Inoltre, **tratta i reclami**, chiedendo agli esercenti le necessarie informazioni e fornendo ai clienti, alle loro associazioni e agli esercenti, le indicazioni necessarie per la soluzione delle problematiche segnalate, trasmettendo per gli opportuni provvedimenti del caso all'Autorità reclami istruiti, **che devono essere oggetto di valutazione da parte dell'Autorità stessa**.

Lo Sportello tra reclami, richieste di informazioni e segnalazioni ha ricevuto oltre **43.989 domande nel 2013** (+22,6% rispetto alle oltre 35.864 del 2012).

5. I reclami

Infine, l'art. 44 del decreto legislativo 93/11, disciplina due differenti tipologie di reclami:

- i reclami presentati contro un gestore di un sistema di trasmissione, di trasporto, di stoccaggio, di un sistema GNL o di distribuzione, per quanto concerne gli obblighi a tali gestori, imposti in attuazione delle direttive comunitarie sui mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale;
- i reclami dei clienti finali nei confronti dei venditori e dei distributori di gas naturale e di energia elettrica.

Con la delibera 18 maggio 2012, 188/2012/E/com, l'Autorità ha approvato la Disciplina per la trattazione dei reclami del primo tipo, che non riguarda i reclami di secondo tipo, né quelli dei *prosumer* (ovvero i soggetti che sono al contempo produttori, limitatamente agli impianti di potenza fino a 10 MW, e consumatori finali di energia elettrica), ma si applica, con alcune modifiche dei tempi del procedimento, anche alle controversie di cui all'art. 14, comma

2, lettera f-ter, del D.lgs. 387/2003, insorte tra produttori e gestori di rete in relazione all'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, non concernenti obblighi imposti in attuazione a direttive comunitarie. Tale disciplina è stata modificata con la delibera 20 febbraio 2014, 59/2014/E/com.

Dall'entrata in vigore della citata disciplina, sono stati presentati **31 reclami**, di cui 11 archiviati, 9 in corso di trattazione e 11 decisi (16 nella Relazione del 2012, presumibilmente 15 nella Relazione del 2013).

2) Commissione Nazionale per le Società e la Borsa - CONSOB, autorità amministrativa indipendente istituita con la legge n. 216 del 7 giugno 1974, la cui attività è rivolta alla tutela degli investitori, all'efficienza, alla trasparenza e allo sviluppo del mercato mobiliare italiano.

Il D.lgs. 8 ottobre 2007, n. 179 ha istituito presso la Consob una **Camera di conciliazione ed arbitrato per le controversie insorte tra gli investitori e gli intermediari per la violazione da parte di questi degli obblighi d'informazione, correttezza e trasparenza nei rapporti con gli investitori**, della quale si è dato conto nelle relative sezioni di questo Rapporto.

Con la delibera n. 18.275 del 18 luglio 2012 è stato adottato il regolamento di attuazione del D.lgs. 8 ottobre 2007, n. 179 al fine di disciplinare le funzioni della Camera e le modalità di svolgimento delle procedure (che sostituisce il precedente del 2009), mentre con la delibera n. 18.310 sempre del 2012 sono state adottate le disposizioni organizzative e di funzionamento della Camera di Conciliazione e Arbitrato e della Segreteria. Nel 2009 la Consob aveva nominato i componenti della Camera di conciliazione ed arbitrato, che si è insediata il 13 novembre 2009. La Camera di conciliazione ed arbitrato aveva provveduto agli adempimenti necessari per l'organizzazione della struttura e per la funzionalità dell'organo, adottando il testo del proprio Statuto ed il Codice deontologico per i conciliatori e gli arbitri, nonché aveva definito le modalità di formazione degli elenchi dei conciliatori e degli arbitri, aggiornati questi ultimi più volte nel corso del 2013.

L'art. 5, comma 1-bis, del D.lgs. n. 28/2010 prevede per chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alla materia dei contratti bancari e finanziari, la

possibilità di rivolgersi ad un organismo iscritto nel Registro degli Organismi di mediazione o, in alternativa, alla Camera di Conciliazione e Arbitrato della Consob o all'Arbitro Bancario e Finanziario, di cui tra breve.

I dati della Camera di conciliazione e arbitrato della Consob nel 2013:

- **162 istanze di conciliazione** ricevute, di cui:
 - 150 effettivamente gestite,
 - 10 dichiarate inammissibili per difetto di competenza (carenza documentativa, mancato contributo, ecc.) e
 - 2 non perfezionate dall'istante con l'invio della documentazione cartacea.
- **Il 52,6% (79)** delle istanze ammesse hanno ricevuto **adesione da parte dell'intermediario** (contro il 37,5% del periodo precedente);
- nel caso di adesione, il **26,5%** delle conciliazioni (21) si sono concluse con **esito positivo**.
- **l'importo complessivo** delle istanze avviate è stato di € **9.398.637** (l'importo delle richieste nelle quali vi è stata l'adesione da parte dell'intermediario è stato di € 3.888.620, mentre l'importo rimborsato a seguito di esito positivo è stato pari ad € 352.700);
- **29 giorni è la durata media** delle conciliazioni assai diminuita rispetto al 2012 in cui era pari a 46 giorni (-37%);
- in merito all'**oggetto di controversia**, si segnala la forte incidenza (circa il 57% sul totale) di "MyWay/4you", obbligazioni Parmalat, Cirio e Argentina, convertendo BPM, Lehman Brothers e derivati del tipo "Interest rate swap", per il rispetto degli obblighi informativi posti a carico dell'intermediario o per comportamenti dei promotori finanziari, causativi di danno per la clientela (quali il rilascio di documentazione non veritiera, inadempimenti di obblighi comportamentali, informazioni omesse o erranee), con conseguenze anche sull'intermediario coinvolto, stante la responsabilità solidale di quest'ultimo.

Considerate le difficoltà nel far partecipare gli intermediari alle procedure ed in un'ottica di potenziare la tutela degli investitori *retail* e la fiducia nel sistema finanziario, la Consob ha proposto al legislatore un meccanismo di risoluzione delle controversie con adesione obbligatoria da parte degli intermediari.

Secondo tale proposta l'attuale Camera di Conciliazione e Arbitrato verrebbe sostituita da un nuovo Organismo di tipo decisorio aggiudicativo, deputato a dirimere le controversie tra risparmiatori e intermediari, in analogia all'Arbitro Bancario e Finanziario istituito presso la Banca d'Italia, senza alcun onere per la finanza pubblica.

3) il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, in attuazione del D.P.R. 23 marzo 2005, n. 79, ha istituito presso i suoi uffici la **Camera nazionale arbitrale in agricoltura.**

La Camera Arbitrale ha **competenza sull'arbitrato e sulla conciliazione di controversie nelle quali l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) è parte e che concernono sia crediti od obbligazioni non sottratti alla disponibilità delle parti, sia le controversie discendenti dall'attuazione degli atti comunitari in materia di agricoltura.** Ai sensi del D.M.20 dicembre 2006, che ha disciplinato la Camera nazionale arbitrale in agricoltura, possono essere devolute ad arbitrato le controversie di valore non inferiore a € 20.000 tra AGEA ed imprenditori agricoli, o soggetti con essi condebitori o corresponsabili, mentre per le controversie fino € 20.000 si procede alla conciliazione.

La Camera Arbitrale Nazionale dell'Agricoltura non ha mai aderito alla presente ricerca e non è dato comprendere se è attiva, né illustrarne l'attività, considerato che dai dati disponibili sul sito continua a risultare un solo lodo arbitrale che risale al 2007.

4) Comitato interministeriale per il credito e il risparmio C.I.C.R., composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, che lo presiede, dal Ministro del commercio internazionale, dal Ministro delle politiche agricole e forestali, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro delle infrastrutture, dal Ministro dei trasporti e dal Ministro delle politiche comunitarie, vigila in materia di credito e di tutela del risparmio e delibera nelle materie attribuite alla sua competenza dal testo unico bancario (T.U.B.) o da altre leggi.

La delibera n. 275 del 29 luglio 2008 del C.I.C.R. in attuazione dell'art. 128-bis del T.U.B., che prevede l'adesione delle banche e degli intermediari

finanziari ai sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie, ha dettato la disciplina di un nuovo sistema stragiudiziale, definendone in dettaglio l'ambito operativo e la procedura. Con il Comunicato del 18 giugno 2009, la Banca d'Italia ha emanato le disposizioni applicative istituendo l'**ABF Arbitro Bancario e Finanziario** (articolato in tre collegi sul territorio nazionale: Milano, Roma e Napoli, e attivo dal 15 ottobre 2009) **per le controversie di valore compreso entro i € 100.000, sollevate dai clienti nei confronti di una banca o di un intermediario finanziario o di un istituto di moneta elettronica o Poste Italiane S.p.a., e relative ad operazioni e servizi bancari e finanziari contestati successivamente al 1° gennaio 2009**. Non rientrano nella competenza dell'ABF le controversie con le banche e gli intermediari finanziari in materia di prestazione di servizi di investimento e del servizio di gestione collettiva del risparmio, disciplinati dal Testo Unico della finanza e dalle relative disposizioni di attuazione, che devono essere portate davanti alla Camera di Conciliazione e Arbitrato della Consob. Secondo l'art. 5, comma 1, del D.lgs. 28/2010, abrogato dalla sentenza della Corte Costituzionale 6 dicembre 2012, n. 272 e riproposto, per questa parte alla lettera, dal "decreto del fare" del 2013, la condizione di procedibilità della domanda giudiziale può essere soddisfatta ricorrendo alternativamente all'ABF, per operazioni e servizi bancari e finanziari, ad uno degli organismi di mediazione iscritti nell'elenco del Ministero della Giustizia o alla Camera di Conciliazione e Arbitrato della Consob, per controversie relative ai servizi di investimento.

Pur essendo stati equiparati ai fini dell'esperimento della condizione obbligatoria di procedibilità, l'ABF differisce dalla mediazione, sia per la fonte normativa da cui i due istituti traggono origine (D.lgs. 28/2010 e successive integrazioni e modifiche e Testo Unico Bancario), sia per le condizioni di accesso, (ad es. la procedura davanti all'ABF può essere attivata solo dal cliente con costi contenuti, mentre la mediazione ex D.lgs. 28/2010 anche dall'intermediario, secondo le tariffe previste per il valore della controversia), sia per le regole di competenza (valore) e di funzionamento (presentazione dopo 30 giorni dalla ricezione del reclamo, senza che abbia avuto esito o sia stato ritenuto insoddisfacente per il cliente, e durata presumibilmente superiore ai

3 mesi, procedura disciplinata dal D.lgs. 28/2010 e successive modifiche per la mediazione) sia, infine, per l'esito delle due procedure: nel caso dell'ABF, una decisione che non è suscettibile di diventare titolo esecutivo, a differenza del verbale di conciliazione con il quale può concludersi il procedimento di mediazione.

Nel 2011 l'Arbitro Bancario Finanziario è entrato in FIN-NET, il network di sistemi ADR per le questioni bancarie, finanziarie e assicurative dell'Unione Europea.

Sempre nel 2011, il 12 dicembre, al fine di adeguare le disposizioni sull'ABF al regime della mediazione, la Banca d'Italia ha emanato le nuove disposizioni, entrate in vigore il 1° gennaio 2012. E' stato in tal modo previsto che la pendenza di un procedimento di mediazione precluda l'accesso all'ABF solo nel caso in cui la mediazione sia stata promossa dal cliente o questi vi abbia espressamente aderito, come ugualmente il procedimento davanti all'ABF s'interrompe a causa del successivo avvio di una procedura di mediazione, solo se questa sia stata promossa dal cliente o egli vi abbia aderito, mentre, in caso di fallimento della mediazione, il cliente può sempre rivolgersi all'Arbitro Bancario Finanziario.

Il procedimento dell'ABF, distinguendosi sia dall'arbitrato disciplinato dal codice di procedura civile - che conduce ad una decisione vincolante per le parti - sia dalla mediazione facilitativa - nella quale il mediatore aiuta la parti a trovare la loro soluzione alla controversia - si conclude con una decisione di diritto, che non vincola né il cliente né l'intermediario, i quali possono in ogni momento ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria. La pronuncia dell'ABF non ha l'effetto tipico di una sentenza: non incide sulle situazioni giuridiche delle parti e non ha valore vincolante in sé, ma l'ABF verifica e valuta il corretto adeguamento a quanto previsto dalla pronuncia da parte dell'intermediario e l'eventuale inadempimento è reso pubblico sul sito dell'ABF e della Banca d'Italia, nonché tramite due quotidiani ad ampia diffusione nazionale. Secondo la dottrina: *“La pronuncia non produce allora alcun effetto giuridico tra le parti e l'intermediario non è obbligato in senso tecnico ad adempiere alla decisione. Si tratterebbe quindi di una sorta di parere pro veritate mediante il quale l'organo esprimerebbe una valutazione sulla controversia in atto tra l'intermediario e il cliente, salvo che sulla decisione*

dell'organismo vada a convergere la spontanea attuazione della stessa da parte dell'intermediario e l'accettazione (anche tacita) del cliente: l'accordo così prodotto darebbe vita ad un atto con funzione transattiva”⁶³.

Nel 2012 sono stati rinnovati i componenti dei Collegi venuti a scadenza e si è tenuta la prima riunione del Collegio di coordinamento, che stabilisce un indirizzo unitario su alcune importanti questioni oggetto di interpretazioni difformi da parte dei tre Collegi territoriali.

Al momento della stesura della presente ricerca, luglio 2014, è disponibile solo la Relazione relativa al 2012 dalla quale si evince che in tale anno sono stati presentati **5.653 ricorsi** il +58% rispetto all'anno precedente (3.578), e sono state adottate **4.303 decisioni**, +56%, rispetto alle 2760 decisioni del 2011, tali decisioni sono state assunte nelle 154 riunioni dei Collegi, con una media di 28 ricorsi a riunione (contro una media di 19 nel 2011).

Analizzando tali ricorsi si può osservare che:

- i ricorsi sono stati **promossi da consumatori nell'84,3% dei casi** (contro l'80,3% del 2011) e **da non consumatore nel 15,7%** (contro il 19,7%). La predominanza dei consumatori, presumibilmente, dipende dal limite di € 100.000 di competenza, dalla scarsa conoscenza dello strumento e dalla minor propensione delle imprese a ricorrere a tale strumento;
- **i ricorsi sono stati ricevuti:**
 - per il 41,6% dal Collegio del Nord (contro il 39% del 2011);
 - per il 29,9% dal Collegio del Centro (contro il 34,7% nel 2010);
 - per il 28,5% dal Collegio del Sud (contro il 26,3% nel 2010);
- **oggetto della controversia:** al primo posto, l'utilizzo di carte di pagamento (a differenza delle controversie relative al rapporto di conto corrente e di mutuo come nel 2011), con delle differenze in quanto i ricorsi dei consumatori riguardano soprattutto bancomat e carte di pagamento, mentre i ricorsi dei non consumatori afferiscono a tematiche relative a conto corrente, apertura di credito e mutuo, così come nel Collegio del Nord vi è una maggiore incidenza delle controversie relative all'utilizzo di carte di credito e in quello del Sud di ricorsi relativi a cessione del quinto dello stipendio:

⁶³ E. Capobianco, *Mediazione obbligatoria e Arbitrato Bancario Finanziario*, in www.judicium.it, p. 5

- carte di credito 21,4% (nel 2011, invece, 13,1% +172,3%);
- bancomat e carte di debito 15,9% (nel 2011 12,4%, +113,9%);
- conto corrente 14,4% (nel 2011 16,3%, + 47,6%);
- cessione del quinto 10,6% (nel 2011 4,9%, +262%);
- mutui nel 9,9% (14,9%, +11,1%);
- **i ricorsi sono presentati nei confronti di:**
 - Banche 54,7% (contro il 67,3% del 2011, +29%);
 - Poste Italiane 28,3% (contro il 13,4%, + 233%);
 - Finanziarie 13,2% (contro il 16%, + 29%);
- la **durata media** delle procedure è stata di **112 giorni** per assumere la decisione e il tempo medio per redigere e inoltrare la decisione è di 45,9% (migliorato rispetto ai 171 giorni del 2011, nonostante la crescita dei ricorsi ricevuti, grazie al potenziamento dell'organico delle Segreterie, agli ausili informatici e all'ampliamento della compagine dei collegi);
- l'**esito** delle procedure comprende:
 - irricevibili: 6,5% (soprattutto per documentazione incompleta o irregolare 30%, materia non di competenza o ricorso oltre i 12 mesi, rispettivamente 17%, intermediario non tenuto ad aderire o mancata presentazione del reclamo, ciascuna 12%);
 - estinti: 1,1%
 - decisi:
 - accoglimento totale o parziale delle ragioni del cliente: 45% (contro il 40,2% del 2011);
 - respinti: 35% (contro il 37,7%);
 - cessazione della materia del contendere: 20% (contro il 22,1%).
- **gli intermediari si sono attenuti a quanto stabilito dai Collegi nella quasi totalità dei casi:** sui 1.938 ricorsi accolti nell'anno vi sono stati solo 22 casi di decisioni non osservate, riconducibili a società finanziarie e confidi (nel 2011 era avvenuto solo in 2 ipotesi su 1009).

Da notizie di stampa (non essendo ancora disponibile la Relazione ufficiale, durante la stesura della presente ricerca), risulta che nel 2013 l'ABF ha ricevuto **7.862 ricorsi, il 39% in più** rispetto all'anno precedente; di questi, ne sono giunti a decisione più di 6.300 (2.000 circa in più rispetto al 2012); i tempi

medi delle procedure sono leggermente diminuiti (215 giorni), ma restano superiori ai termini previsti dalle disposizioni. Anche per il 2013 i ricorsi sono stati presentati in modo prevalente da consumatori (87% dei casi sottoposti al vaglio dell'ABF). In tale anno è entrato a regime il collegio di coordinamento dell'ABF, che si è occupato di usura sopravvenuta, di obblighi di custodia delle carte di pagamento e dei relativi codici di utilizzo, di condizioni applicabili ai buoni postali fruttiferi. Fra gli argomenti più frequenti di ricorso si segnalano l'utilizzo di carte di credito o carte di pagamento ed i finanziamenti dietro cessione del quinto dello stipendio o della pensione.

5) Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, soppressa e sostituita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), istituita con l'art. 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, vigila sul rispetto delle regole che disciplinano la materia dei contratti pubblici. Gli artt. 241 e 242 del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, così come modificati dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, disciplinano l'arbitrato presso la Camera Arbitrale per i contratti pubblici istituita presso la medesima autorità. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, **l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture è stata soppressa ed i suoi compiti e le sue funzioni sono stati trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**. Nel dettaglio, il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) viene nominato Commissario straordinario dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e, entro il 31 dicembre 2014, presenterà al Presidente del Consiglio dei Ministri un piano per la soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

Per quanto riguarda l'attività svolta dall'Autorità negli anni 2012 e 2013, al momento della stesura della presente ricerca, risulta disponibile solo la Relazione annuale relativa al 2012, ed i dati relativi alla Camera Arbitrale sono stati fatti confluire nella sezione apposita di questo Rapporto relativa alle procedure arbitrali.

Nella Relazione dell'Autorità, relativa all'anno 2012, viene presentato l'istituto del pre-contenzioso, introdotto sulla base dell'evoluzione della normativa

comunitaria dall'art. 6, comma 7, lett. n) del D.lgs.163/2006 e disciplinato da un apposito Regolamento attuativo emanato dall'Autorità, la cui ultima versione è entrata in vigore il 9 maggio 2013⁶⁴.

Tale istituto viene descritto come *“Annoverabile tra gli strumenti del tipo alternative dispute resolution (A.D.R.), diretti ad assicurare una composizione delle controversie insorte tra le parti più agile e veloce rispetto al sistema giudiziario, assegna all'Autorità la funzione di componimento delle controversie insorte in fase di scelta del contraente”* (Relazione Avpc, 2012, pag. 229).

Si tratta di un istituto che realizza un meccanismo deflattivo del contenzioso relativo alle controversie insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, sulle quali l'Autorità, su iniziativa delle parti interessate, è chiamata ad esprimere un parere non vincolante: *“Pur trattandosi di un intervento privo di forza vincolante, la particolare qualificazione tecnica e la terzietà dell'organo emanante il parere, ne fanno uno strumento dotato di grande forza persuasiva in grado di porsi come una valida ed efficace soluzione per le liti insorte in fase di gara. Viene di fatto scoraggiato il ricorso al giudice per la soluzione della controversia, sia nel caso che l'avviso sia stato favorevole alle ragioni del privato, sia nell'ipotesi opposta, perché l'impresa potrebbe valutare l'inutilità di sottoporre al giudice motivi che non hanno superato il vaglio dell'AVCP”* (Relazione Avpc, 2012, pag. 229).

Oltre ai vantaggi in termini di tempi e di costi, l'istituto permette di ottenere gratuitamente un parere finalizzato a rimuovere e correggere le violazioni lamentate dalle parti in una fase in cui le stesse possono ancora essere efficacemente emendate, per giungere ad una soluzione condivisa di potenziali controversie, mantenendo rapporti di reciproca collaborazione tra le parti interessate.

Nel corso degli anni, dall'inizio dell'attività di precontenzioso (ottobre 2006), si è registrato un flusso pressoché costante di richieste (oltre 500 richieste di parere ogni anno) e **nel corso del 2012 il Consiglio dell'Autorità ha emesso:**

- **212 pareri** relativi ad appalti di lavori, servizi e forniture (-11,3% rispetto ai 239 del 2011), di cui

⁶⁴ L. Minervini, *Vigilanza sui contratti pubblici: l'evoluzione delle funzioni tra soft law autocorrezione e best practices*, in Consumer's 2013, a cura di Consumer's Forum e Università Roma Tre, disponibile su www.consumersforum.it

- 69% (145) relativi ad istanze presentate da imprese, associazioni o ordini professionali;
 - 27% (58) relativi ad istanze presentate da stazioni appaltanti, e
 - 4% (n. 9) relativi ad istanze presentate congiuntamente dalla stazione appaltante e da uno o più operatori economici.
- In 97 casi l'Autorità ha formulato un giudizio di conformità della disciplina di gara e/o dell'operato della stazione appaltante ai principi e alla normativa di settore,
 - in 79 casi l'Autorità ha censurato la disciplina di gara predisposta dalla stazione appaltante o ha ritenuto illegittimi provvedimenti di esclusione e/o di ammissione oggetto di contestazione;
 - nei restanti casi l'Autorità ha indicato, a fronte di dubbi interpretativi mostrati dalle stazioni appaltanti, i comportamenti più opportuni da tenere o i provvedimenti da adottare nel rispetto della discrezionalità amministrativa che permane in capo alle stesse.
 - sotto il profilo del merito le questioni hanno riguardato principalmente contestazioni circa l'operato della stazione appaltante in sede di gara, in relazione all'ammissione o all'esclusione di concorrenti dalla procedura, con riferimento al possesso dei requisiti o alle modalità di presentazione della documentazione amministrativa; in molti casi si è trattato di segnalazioni in ordine a clausole dei bandi di gara relative a requisiti di partecipazione, ritenute lesive della concorrenza, sproporzionate e illogiche.

6) Autorità per la garanzia nelle telecomunicazioni (AGCOM), istituita dalla legge 249 del 31 luglio 1997, con compiti di attuazione della liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni, di regolamentazione e vigilanza, oltre che di risoluzione delle controversie.

Della procedura di conciliazione svolta presso i Corecom si è dato conto nel paragrafo relativo alla conciliazione Corecom, così come delle istanze di provvedimenti temporanei. Il presente paragrafo presenta, invece, **l'attività di definizione della controversia**, secondo la quale, ai sensi dell'art. 14 della

delibera 173/07/CONS⁶⁵, in caso di esito negativo o di accordo parziale del tentativo di conciliazione esperito presso il Corecom o presso gli altri organismi di conciliazione (Camere di Commercio o Organismi di negoziazione paritetica), entrambe le parti congiuntamente o il solo utente o l'operatore (ai sensi dell'art. 22 del Regolamento) possono chiedere al Corecom (o qualora questo non abbia ancora le deleghe all'AGCOM) di decidere con un proprio provvedimento la controversia, presentando apposita domanda scritta.

Tale istanza di definizione non può più essere proposta ove siano decorsi più di 3 mesi dalla data di conclusione del tentativo di conciliazione, ovvero se esso diviene improcedibile o qualora per il medesimo oggetto una delle parti si rivolga al giudice ordinario e può essere chiesta solo nel caso in cui vi sia stato un esito negativo del tentativo di conciliazione.

Poiché però il Corecom non è competente a decidere sulle richieste di risarcimento del danno, ma solo sugli indennizzi previsti da contratto (Delibera 73/11/CONS del 16 febbraio 2011), le parti possono far valere tali richieste in sede giurisdizionale, anche nel caso in cui si siano già avvalse della procedura di definizione.

L'Autorità o il Corecom preposto, verificata l'ammissibilità dell'istanza, comunicato alle parti l'avvio del procedimento e svolta la fase istruttoria - con l'eventuale convocazione delle parti per un'udienza di discussione della controversia -, trasmette la documentazione all'Organo collegiale che, se lo ritiene, può convocare le parti per un'ulteriore udienza.

Se nel corso dell'udienza, emerge la possibilità di raggiungere un accordo conciliativo, il responsabile del procedimento può esperire un tentativo di conciliazione e nel caso si raggiunga un accordo, redige apposito verbale, che diviene titolo esecutivo. Non è necessaria la presenza di un avvocato, le parti possono intervenire personalmente o farsi assistere da consulenti o da rappresentanti delle associazioni di consumatori o farsi rappresentare da soggetti muniti di procura.

Il procedimento di definizione, entro il termine, sia pure ordinatorio, dei 180 giorni previsti dal regolamento, **si conclude con una decisione**

⁶⁵ Tale regolamento, già integrato e modificato dalle disposizioni regolamentari di cui alle delibere n. 95/08/CONS, n. 502/08/CONS e n. 479/09/CONS, è stato oggetto di ulteriore rivisitazione con la delibera 597/11/CONS approvata il 17/11/2011.

che costituisce un ordine dell’Autorità ai sensi dell’art. 98, c. 11, D.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 e che deve essere comunicata alle parti, nonché pubblicata nel Bollettino ufficiale e sul sito web dell’Autorità. L’inottemperanza alla decisione costituisce un illecito, per il quale è prevista l’irrogazione di una sanzione amministrativa.

Il provvedimento vincolante, che definisce la controversia, può disporre che l’operatore rimborsi all’utente eventuali somme non dovute o corrisponda gli indennizzi nei casi previsti da contratto, dalle carte dei servizi o dalle delibere dell’Autorità, fatta salva la possibilità per le parti di far valere in sede giurisdizionale il maggior danno.

Le problematiche più ricorrenti nella procedura di definizione delle controversie riguardano la mancata/ritardata attivazione, malfunzionamento del servizio, ritardo nella riparazione del guasto, mancato trasloco di utenza del servizio di telefonia vocale di base, oppure la mancata attivazione della connessione ADSL o, ancora, i servizi mobili o gli errori negli elenchi telefonici. La competenza rispetto al potere decisorio di definizione delle controversie è stata esclusivamente in capo all’Autorità fino al 1° ottobre 2009 ed è stata successivamente delegata ai vari Corecom: al 1° luglio 2014 rimanevano escluse da tali deleghe solo 6 Regioni: Campania, Liguria, Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta e Veneto. E’ interessante notare come **il numero totale di istanze di definizione nel 2013 sia stato di 7.380** (contro le 5.815 del 2012, +27%), **di cui ben il 76% ai Corecom delegati** (5.605, +45,3% rispetto alle 3856 del 2012) **e il 24% all’Autorità** (1.775, +22,5% rispetto alle 1.448 del 2012), dimostrando chiaramente una maggior propensione a ricorrere a tale strumento laddove il servizio sia stato decentrato.

Le istanze di definizione delle controversie pervenute alla Direzione tutela dei Consumatori dell’Autorità nel periodo 1° maggio 2013 – 30 aprile 2014 possono essere così descritte:

- 1.994 istanze di risoluzione delle controversie (contro le 1.959 del 2012, +1,8%) di cui:
 - 1.074 concluse con accordo transattivo, complessive delle controversie concluse per rinuncia dell’istante, 53,9% (contro le 912 del 2012, pari al 46,5%);

- 77 concluse con provvedimento decisorio monocratico - determina direttoriale, pari al 3,9% (109 nel 2012, pari al 5,56%);
- 44 con provvedimento decisorio collegiale definizioni nel merito, 2,2% (91 nel 2012, pari al 4,6%);
- 167 improcedibili, 8,4% (115 nel 2012, pari al 5,8%);
- 632 in corso a fine anno, 31,7% (886 nel 2009, pari al 45,2%);
- il **valore medio** degli indennizzi riconosciuti con provvedimento decisorio è stato pari ad € 217 e la durata media pari a 65 giorni, per le controversie di valore inferiore a € 500 (nel 2012 era pari a €134 e con una durata nettamente superiore: 91 giorni), mentre per quelle di valore superiore, chiuse con una delibera dell'organo deliberante, il valore è pari a € 1.777 e la durata media pari 104 giorni (anch'esse di valore minore nel 2012 €1136 e con una durata maggiore 146 giorni); per entrambe le tipologie di definizione la durata media è stata molto inferiore al termine di 180 giorni e il valore medio degli accordi in udienza è stato pari a € 1.161 (assai cresciuto rispetto al 2012 in cui era pari a € 1.029) e delle transazioni € 669 (quasi raddoppiato al valore del 2012: € 369,84);
- nell'ambito della medesima procedura di risoluzione delle controversie, le richieste di provvedimento temporaneo, in materia di sospensione del servizio, sono state circa 56 (-36,3%, contro le 88 dell'anno precedente), rispetto alle quali - tolte le istanze improcedibili, in quanto provenienti da bacino di utenza di regioni in cui il Corecom o non è attivo o non ha chiesto le deleghe di funzioni - la Direzione ha riscontrato nella maggior parte dei casi l'adeguamento spontaneo dell'operatore a seguito della richiesta di memorie e controdeduzioni e, quindi, solo per circa 14 istanze (contro le 16 del 2012) ha adottato il provvedimento temporaneo.
- 5.605 istanze di risoluzione delle controversie pervenute ai Corecom nel 2013 (contro le 3.856 del 2012, +45,3%) di cui:
 - 1.703 oggetto di transazione durante o successivamente all'udienza convocata presso i Corecom, 30,4 % (dato non disponibile nella Relazione AGCOM relativa al 2012);

- 1.418 oggetto di rinuncia, anche per intervenuta transazione prima dello svolgimento dell'udienza di convocazione, 25,3% (dato non disponibile nella Relazione AGCOM relativa al 2012);
- 636 provvedimenti di definizione, 11,3% (contro i 471 del 2012: +34%);
- 1.848 in corso a fine anno, 33% (dato non disponibile nella Relazione AGCOM relativa al 2012);

L'Autorità ha, inoltre, una **competenza in materia di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche**, secondo il regolamento di cui alla delibera n. 352/08/CONS.

Il procedimento deve essere definito entro quattro mesi, decorrenti dalla data di ricevimento dell'istanza, ed è previsto un tentativo di conciliazione nella prima udienza di comparizione da parte del responsabile del procedimento, che può essere rinnovato in qualsiasi fase del procedimento. Inoltre, il responsabile del procedimento, su richiesta anche di una parte sola, può proporre una o più soluzioni alternative per la composizione bonaria della controversia. Le proposte formulate, se non accolte, restano prive di effetto e non vincolano in alcun modo l'organo competente.

Terminata l'attività istruttoria, la Commissione adotta il provvedimento di definizione della controversia motivato, a meno che non si tratti di controversie aventi ad oggetto prestazioni di natura esclusivamente pecuniaria e commerciale, non correlate a questioni di rilevanza regolamentare, per le quali la definizione della controversia è delegata al Direttore (art. 11, delibera n. 352/08/CONS).

I provvedimenti decisori che definiscono in tutto o in parte la controversia sono vincolanti e hanno efficacia dalla data di notifica del dispositivo.

Il provvedimento decisorio che impone a una o ad entrambe le parti un obbligo, costituisce un ordine ai sensi dell'art. 98, comma 11 del D.lgs. 1° agosto 2003, n. 259.

Finché gli atti non siano stati trasmessi alla Commissione, il Direttore è competente ad adottare provvedimenti di archiviazione. Il procedimento va archiviato nel caso di rinuncia all'istanza o di inammissibilità e improcedibilità della stessa.

- **Nel periodo compreso tra aprile 2012 e aprile 2013 l’Autorità ha avviato 16 procedimenti** di cui 4 con richieste di misure cautelari (28 procedimenti nel periodo maggio 2012-aprile 2013), e **concluso 23 procedimenti**, di cui:
 - 10 conciliazioni a seguito di accordo tra le parti (8 nel periodo precedente);
 - 7 determine di archiviazione (6 nel periodo precedente);
 - 4 delibere di definizione della controversia (2 nel periodo precedente);
 - 1 delibera di adozione di misure cautelari (1 anche nel periodo precedente);
 - 1 provvedimento di rigetto (1 anche nel periodo precedente);
 - 11 in corso (17 nel periodo precedente).

A seguito, con il D.lgs. 201/2011, della soppressione dell’Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale e dell’attribuzione delle competenze all’AGCOM, in relazione ai servizi postali, il D.lgs. 261/99 disciplina i reclami e la fase conciliativa successiva e la delibera 184/13/CONS del 28 febbraio 2013 stabilisce che l’utente che non sia soddisfatto dell’esito del reclamo o che non abbia ricevuto risposta nel termine di 45 giorni, possa presentare al fornitore istanza di conciliazione, da svolgersi in sede locale e da concludersi in 60 giorni, con la possibilità per l’utente di essere assistito da un’Associazione di Consumatori. Tale procedura di conciliazione si distingue da quella prevista per le comunicazioni elettroniche, in quanto non è connotata dall’obbligatorietà, essendo salva la facoltà di rivolgersi al giudice ordinario o di promuovere domande di mediazione ex D.lgs. 28/2010 e successive modificazioni. L’Autorità, al fine di massimizzare l’efficacia e l’efficienza dell’attività amministrativa, definirà un nuovo regolamento sulle controversie in tema di interconnessione e di accesso.

7) Autorità garante per la protezione dei dati personali, istituita dall’art. 30 del D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e successive modificazioni, che vigila sulla gestione e la custodia dei dati personali conservati in archivi elettronici o cartacei. Chiunque sia interessato ad ottenere tutela in tale materia può rivolgersi al Garante, ai sensi degli artt. 141 e ss. del D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196:

“a) mediante reclamo circostanziato nei modi previsti dall’articolo 142, per rappresentare una violazione della disciplina rilevante in materia di trattamento di dati personali;

b) mediante segnalazione, se non è possibile presentare un reclamo circostanziato ai sensi della lettera a), al fine di sollecitare un controllo da parte del Garante sulla disciplina medesima;

c) mediante ricorso, se intende far valere gli specifici diritti di cui all’articolo 7 secondo le modalità e per conseguire gli effetti previsti nella sezione III’ dello stesso capo.

Il **reclamo** contiene un’indicazione, per quanto possibile dettagliata, dei fatti e delle circostanze sulle quali si fonda, delle disposizioni che si presumono violate e delle misure richieste; viene sottoscritto dagli interessati o da associazioni che li rappresentano, senza formalità ed allegando i relativi documenti. Al termine di un’istruttoria il Garante può:

- se il reclamo non è infondato, sentire eventualmente l’interessato e chiedergli di effettuare il blocco dei dati spontaneamente;
- se sussistono i presupposti per adottare un provvedimento, disporre il blocco o vietare il trattamento che risulta illecito o non corretto;
- quando la natura dei dati può recare pregiudizio, vietare in tutto o in parte il trattamento.

Tali provvedimenti possono essere adottati anche a seguito di **segnalazioni**, ma sia i reclami sia le segnalazioni innescano un intervento del Garante che non è sufficiente a essere qualificato come amministrativo, perché finalizzato all’esercizio di poteri che la legge conferisce al Garante per il perseguimento degli interessi pubblici di cui all’art. 154 del Codice.

Infine, i **ricorsi** possono proporsi per far valere i diritti previsti dall’art. 7 del Codice, ma il ricorso al Garante è alternativo alla tutela giurisdizionale, nel senso che la stessa controversia non può essere pendente nell’una e nell’altra sede, quindi il ricorso non può essere proposto davanti al Garante se sia stata già adita l’autorità giudiziaria, inoltre, può essere presentato dopo aver interpellato preventivamente il soggetto titolare dei dati, salvi i casi in cui il decorso del termine esponga a pregiudizio imminente e irreparabile.

Gli **esiti del ricorso** possono essere:

- che esso sia dichiarato inammissibile o manifestamente infondato;
- qualora venga ritenuto fondato, che venga comunicato al titolare dei dati, perché possa aderire spontaneamente, ed in tal caso si dichiara il non luogo a provvedere;
- altrimenti, nel caso in cui sia ritenuto fondato, ma il titolare non adempia spontaneamente, che il Garante possa disporre in via provvisoria il blocco in tutto o in parte dei dati o l'immediata sospensione di una o più operazioni di trattamento e, assunte le necessarie informazioni, se ritiene fondato il ricorso, che il Garante ordini al titolare, con decisione motivata, la cessazione del comportamento illegittimo indicando le misure a tutela dei diritti dell'interessato;
- che, se al ricorso non venga data risposta dal Garante entro 60 giorni, il ricorso venga considerato rigettato.

Avverso il provvedimento espresso o il rigetto tacito, il titolare o l'interessato può opporre opposizione al tribunale competente, ovvero al tribunale del luogo in cui ha la residenza il titolare del trattamento, con ricorso regolato dal rito del lavoro, ai sensi dell'art. 152 del Codice, così come integrato dal D.lgs. 1° settembre 2011, n. 150.

Dall'esame dettagliato dell'attività, come dalla Relazione del 2013, risultano:

- **4.393 segnalazioni e reclami** (4.592 nel 2012: -4,3%), ex art. 141 e ss. Codice in materia di protezione dei dati personali, riguardo soprattutto alla telefonia (51%), seguiti a grande distanza da lavoro (8,6%), credito (7,5%), videosorveglianza (4%), centrali rischi (3,8%), imprese (2,3%) e giornalismo (2,2%) e le segnalazioni e i reclami, rispetto ai quali **l'Autorità ha dato riscontro, nel 2013 sono stati in tutto 3.969** (contro i 4.183 del 2012, -5,1%);
- **222 ricorsi decisi** presentati, ex art. 141 e ss. Codice in materia di protezione dei dati personali (233 nel 2012: -4,7%), in maggioranza relativi a banche e finanziarie (23%), a datori di lavoro pubblici e privati (13%), ad attività di marketing o editori anche televisivi (ciascuno il 10%), o ad amministrazioni pubbliche (9%);
 - La tabella che segue, illustra le **decisioni sui ricorsi nel merito**, si rammenta che l'Autorità indica come esito il "non luogo a provvedere",

quando le richieste del ricorrente sono state soddisfatte nel corso del procedimento:

ATTIVITA'	2013	%	2012	%
Accoglimento	17	8%	13	6%
Parziale accoglimento	13	6%	6	3%
Non luogo a provvedere	133	60%	140	60%
Infondatezza	28	12%	24	10%
Inammissibilità	31	14%	50	21%
TOTALE	222		233	

- Mentre la seguente tabella riporta la **suddivisione dei ricorsi in relazione alla categoria di titolari del trattamento**:

CATEGORIA DI TITOLARI	NUMERO RICORSI 2013	%	NUMERO RICORSI 2012	%
Banche e società finanziarie	52	23%	47	20%
Assicurazioni	10	4%	12	5%
Sistemi di informazioni creditizie	15	7%	10	4%
Centrale Rischi Banca d'Italia	0	0	7	3%
Società di informazioni commerciali	9	4%	15	4%
Amministrazioni pubbliche e concessionari	19	9%	9	3%
Strutture sanitarie pubbliche e private	6	3%	4	2%
Parrocchie	3	1%	3	1%
Fornitori telefonici e telematici	16	7%	16	7%
Attività di marketing svolta da privati	22	10%	24	10%
Datori di lavoro pubblici e privati	28	13%	41	18%
Editori (anche televisivi)	22	10%	23	10%
Amministratori condominiali	3	1%	3	1%
Liberi professionisti			3	1%
Altri	17	8%	16	7%
TOTALE	222		233	

- **311 quesiti pervenuti nell'anno** (320 del 2012: -2,8%), con **216 risposte ai quesiti** (nel 2012 326, -33,7%);

- **411 accertamenti e controlli effettuati in loco**, ex art. 157-158 Codice in materia di protezione dei dati personali, relative a grandi banche dati pubbliche, quali enti previdenziali, fascicolo sanitario elettronico, tele-marketing, mobile remote payment, sistemi di informazione creditizia, ecc. (395 del 2012: +4%);
- **71 violazioni penali segnalate all'autorità giudiziaria**, ex artt. 167, 168, 169, 170 del Codice in materia di protezione dei dati personali (contro le 56 del 2012, +27%), relative a:
 - 41% omessa adozione delle misure di sicurezza, art. 169 (contro il 32% del 2012);
 - 13% altre violazioni penali segnalate all'autorità giudiziaria (contro l'11%);
 - 7% trattamento illecito dei dati, art. 167 (contro il 9%);
 - 4% inosservanza di provvedimenti del garante, art. 170 (contro il 2%);
 - 3% falsità nelle dichiarazioni e notificazioni, art. 168 (contro il 5%);
 - 32% altre fattispecie, art. 171 (contro il 41%);
- **850 violazioni amministrative contestate**, ex artt. 161, 162, 162 bis, 163 e 164 Codice in materia di protezione dei dati personali, (578 del 2012: +47%), contestate direttamente dall'Autorità o sulla base di accertamenti effettuati da corpi dello Stato, che hanno riguardato:
 - 56% omessa o inidonea informativa, art. 161 (contro il 45% del 2012);
 - 36% violazione dell'art. 33 o delle disposizioni dell'art. 167 (contro il 35%);
 - 2% omessa informazione o esibizione di documenti al garante, art. 164 (contro il 3%);
 - 2% violazione del diritto di opposizione (contro l'11%);
 - 1% omessa o incompleta notificazione, art. 163 (contro il 2%);
 - 2% inosservanza di un provvedimento del garante (contro il 3%);
 - 1% violazioni in materia di conservazione dei dati di traffico (contro il <1%);
 - Nel 2013 procedimenti che non si sono conclusi con il pagamento spontaneo da parte del contravventore sono stati 527 (contro i 194 del 2012), di cui 420 hanno comportato l'applicazione di una sanzione (118 nel 2012) e 107 sono terminati con l'archiviazione (76 nel 2012).

- **Pagamenti derivanti dall'attività sanzionatoria:**
 - Somme versate a titolo di oblazione in via breve € 2.359.868 (contro € 2.928.267 nel 2012, -19%);
 - Somme versate in conseguenza di ordinanze di ingiunzione € 1.601.892 (contro € 780.950, + 105%);
 - Ammontare complessivo delle somme pagate in sede di “ravvedimento operoso” € 120.000 (contro € 60.000, + 100%);
- **67 opposizioni a provvedimenti del Garante davanti all'Autorità Giudiziaria** (contro i 73 del 2012, -9%).

Appare opportuno segnalare che a seguito dell'abrogazione dell'art. 152 del Codice, ad eccezione del primo comma, è venuto meno l'obbligo di notificare al Garante i ricorsi notificati all'Autorità Giudiziaria.

Sono stati notificati 32 ricorsi all'Autorità Giudiziaria, volti alla tutela giurisdizionale del diritto alla protezione dei dati personali, in alternativa al ricorso presentato in sede amministrativa al Garante (78 nel 2012, - 59%).

Si segnala infine che, ai sensi dell'art. 32 del Regolamento 18 dicembre 2000, n. 45, è stata istituita la figura del Garante Europeo per la protezione dei dati, al quale, in qualità di autorità di controllo indipendente, è possibile presentare il ricorso, in alternativa al ricorso giurisdizionale, e contro le decisioni del Garante è possibile ricorrere allo stesso giudice cui può essere proposta la domanda in via diretta.

8) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), nota anche come *Antitrust*, è l'autorità istituita, ai sensi degli artt. 10 e 11 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, alla quale spetta il compito di vigilare in materia di concorrenza e di concentrazioni tra imprese.

Nel 2013, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza, **l'Autorità ha esaminato 8 intese** (contro le 4 del 2012) - in 6 casi con accertamento della violazione del divieto, **5 abusi** (contro i 10 del 2012) - in 2 casi i procedimenti si sono conclusi con l'accertamento della violazione del divieto di abuso, **2 concentrazioni (istruttorie)** (contro le 5 del 2012) - in 1 caso l'Autorità ha vietato l'operazione di concentrazione, **1 separazione societaria** (contro le 5 del 2012), con accertamento dell'infrazione, 4 indagini conoscitive (contro

1 del 2012), **1 inottemperanza alla diffida** (nessuna nel 2012) e (1 monitoraggio post concentrazione nel 2012, voce non risultante nel 2013).

Inoltre, i decreti legislativi 145/2007 e 146/2007, entrati in vigore il 21 settembre del 2007, che recepiscono le direttive comunitarie 2006/114/CE e 2005/29/CE, hanno affidato all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'attuazione di una nuova disciplina della pubblicità ingannevole e comparativa (modificando il decreto legislativo n. 206/2005 - Codice del consumo) e delle pratiche commerciali sleali o scorrette.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato può, sia per le pratiche commerciali scorrette, sia per la pubblicità ingannevole e comparativa, avviare i procedimenti anche d'ufficio o procedere su segnalazioni esterne. L'Autorità dispone di poteri investigativi, che comprendono la possibilità di accedere a qualsiasi documento pertinente, di richiedere a chiunque informazioni e materiali con la facoltà di sanzionare l'eventuale rifiuto o la trasmissione di informazioni e documenti non veritieri, di effettuare ispezioni, di avvalersi della Guardia di finanza e di disporre perizie.

Con il provvedimento che vieta la diffusione della pubblicità, l'Autorità può inibirne la continuazione, disporre la pubblicazione di dichiarazioni di rettifica a spese dell'impresa responsabile e irrogare una sanzione pecuniaria che va da € 5.000 a € 500.000. Se la pratica riguarda prodotti pericolosi o che possano minacciare, anche indirettamente, la sicurezza di minori la sanzione minima è di € 50.000. In caso d'inottemperanza ai provvedimenti dell'Autorità la sanzione va da € 10.000 a € 150.000 e nei casi di reiterata inottemperanza può essere comminata anche la sospensione dell'attività per un massimo di 30 giorni.

Il D.lgs. n. 1/2012, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", convertito con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 (d'ora in avanti d.l. n. 1/2012), con l'articolo 5 (che ha aggiunto l'art. 37-bis al Codice del consumo) ha attribuito all'Autorità **compiti di tutela di natura amministrativa, in relazione alla vessatorietà delle clausole inserite nei contratti tra professionisti e consumatori**, che si concludono mediante adesione a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di moduli, modelli o formulari, prevedendo che, con un proprio

decreto, l'Autorità disciplina la procedura istruttoria e le modalità di sentire le associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale e le camere di commercio interessate o le loro unioni.

L'aspetto più rilevante di tale disciplina è che non prevede un modello di controllo giudiziale delle clausole vessatorie, quanto un controllo di tipo amministrativo al fine di rendere più effettiva la tutela dei diritti del consumatore, ma che deve essere coordinata con la parallela competenza del giudice ordinario in materia. Infatti, nel caso di accertamento del carattere vessatorio o iniquo della clausola, l'Autorità non può ordinare la rimozione né annullare il contratto; soltanto il giudice civile, adito dai soggetti legittimati, può intervenire sugli atti privati, mentre l'Autorità può pubblicare l'informazione della vessatorietà della clausola ai consumatori.

L'intervento dell'Autorità non è solo successivo, ma la norma prevede che le imprese interessate possano interpellare preventivamente l'istituzione in merito alla vessatorietà delle clausole che intendono utilizzare nei rapporti commerciali con i consumatori, con la conseguenza che un eventuale giudizio di non illiceità, reso a seguito di interpello, avrà l'effetto di inibire ogni successiva valutazione da parte dell'Autorità sul medesimo oggetto.

La possibilità per i professionisti di conoscere preventivamente il giudizio dell'istituzione, evidenzia il ruolo d'indirizzo e di guida dell'Autorità nell'elaborazione di condizioni generali di contratti o di moduli, modelli e formulari, effettuando un controllo preventivo sulle condotte pregiudizievoli degli interessi dei consumatori ed alleggerendo l'attività istruttoria da svolgersi ex post, su iniziativa d'ufficio o denuncia dei soggetti interessati.

L'altra rilevante novità introdotta dal D.lgs. n. 1/2012 è che, ai sensi dell'art. 7, **l'Autorità potrà intervenire nei confronti di condotte ingannevoli e/o aggressive poste in danno di microimprese, anche in difetto di un messaggio pubblicitario**, mentre si rammenta che la lesione degli interessi delle microimprese, dall'eventuale ingannevolezza del messaggio pubblicitario, è disciplinato dal D.lgs. n. 145/2007.

Inoltre, il decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 recante "*Disposizioni urgenti per l'equità, la crescita e il consolidamento dei conti pubblici*", convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, da un lato, ha introdotto

con l'art. 34 **un parere preventivo e obbligatorio** dell'Autorità sui disegni di legge governativi e sui regolamenti, dall'altro, con l'art. 35 ha attribuito a essa la **legittimazione a impugnare gli atti amministrativi**, che determino violazioni delle norme a tutela della concorrenza e del mercato. Così com'è prevista una collaborazione istituzionale tra Autorità e Governo, in base alla quale, la prima segnala anche le norme regionali che appaiano in contrasto con la tutela della concorrenza.

Inoltre, l'art. 35 del d.l. n. 201/2011, aggiungendo l'articolo 21-*bis* alla legge n. 287/90, ha attribuito all'Autorità la **legittimazione ad agire innanzi al TAR Lazio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che determinano distorsioni della concorrenza**. Lo stesso articolo ha previsto, anche, che l'Autorità emetta entro 60 giorni un parere motivato, qualora ritenga che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme sulla concorrenza; decorsi 60 giorni senza che l'amministrazione si sia conformata ad esso, l'Autorità potrà presentare, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, il ricorso entro i successivi 30 giorni. Oltre al suddetto potere di impugnativa, la norma prevede la possibilità per l'Autorità, laddove ritenga che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, di emettere entro sessanta giorni un parere motivato, nel quale vengano indicati gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare il ricorso al giudice amministrativo. L'articolo 5-ter del d.l. n. 1/2012 prevede, in particolare, che *“Al fine di promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali”, all'Autorità è attribuito il duplice compito di i) segnalare al Parlamento le modifiche normative necessarie al perseguimento del citato scopo, anche in rapporto alla tutela dei consumatori, nonché ii) procedere, in raccordo con i Ministeri della giustizia e dell'interno, all'elaborazione di un rating di legalità per le imprese operanti nel territorio nazionale, del quale si terrà conto in sede di concessione di finanziamenti pubblici da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario.*

L'Autorità ha unificato la disciplina regolamentare relativa a tutta la materia di tutela del consumatore in un atto adottato in versione definitiva l'8 agosto 2012.

Inoltre, a giugno del 2014 è entrato in vigore il D.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21, di recepimento della direttiva 2011/83/UE del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, volto a garantire maggiori informazioni anche in materia di diritto di recesso, per i consumatori che stipulano contratti a distanza o aderiscono a contratti negoziati fuori dai locali commerciali, anche on line. Tale decreto *“Risolve in via definitiva a favore dell’Autorità la questione concernente il soggetto competente a conoscere di pratiche commerciali poste in essere in settori oggetto di specifica regolamentazione di rango comunitario”* (Relazione 2013, pag. 43).

Dall’analisi del dettaglio della Relazione dell’AGCM, nel 2013, sono state rilevate:

- **7.059 chiamate al Contact Center** (contro i 22.400 del 2012, -68%), la riduzione è dovuta al fatto che tale servizio non assolve più la funzione di ricezione delle segnalazioni, per le quali sono state attivate le *web form*, ma ha il compito di informazione ed indirizzo dei consumatori rispetto alle attività dell’Autorità, con l’86% di soddisfazione degli utenti rilevata;
- sono state **archivate 1.009 segnalazioni** (nel 2012 ne erano risultate archiviate 929, +8,6%) e l’entrata in vigore nel 2013 del Regolamento per le procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie ha consentito una migliore focalizzazione degli interventi dell’Autorità;
- **116 procedimenti istruttori** (118 nel 2012: -1,7%), di cui:
 - 86 conclusi con l’accertamento della violazione del codice del consumo e del D.lgs. 145/2007, (99 nel 2012, -13%), di cui:
 - 76 (88,4%) hanno riguardato procedimenti per pratiche commerciali scorrette (74 nel 2012, pari al 74,8%);
 - 3 (3,5%) relativi alle pubblicità ingannevoli e comparative illecite tra professionisti (3 come nel 2012, anno in cui rappresentavano il 3%);
 - 7 (9,1%) casi in cui è stata accertata l’inottemperanza a precedenti decisioni dell’Autorità (22, pari al 22,2%);

- 14 conclusi con la dichiarazione della vessatorietà delle clausole, in base alle competenze ricevute nel 2012, con il d.l. 1/2012, in tali materie l'Autorità ha esaminato anche altre 5 istanze di interpello (1 nel 2012);
- 6 conclusi con l'accertamento della non violazione (5 del 2012), avendo l'istruttoria dimostrato la correttezza dei comportamenti contestati o riscontrato l'insufficienza delle evidenze della scorrettezza della pratica commerciale o dell'ingannevolezza del messaggio;
- 9 con accettazione degli impegni offerti dalle parti, in quanto ritenuti idonei a rimuovere i profili di illegittimità della pratica (12 nel 2012), confermando la crescente capacità delle imprese di proporre soluzioni più mirate ed efficaci in favore dei consumatori rispetto a quelle conseguibili con la diffida;
- L'attività di *enforcement* dell'Autorità delle norme a tutela del consumatore non si limita ai procedimenti istruttori, ma utilizza anche lo strumento della *moral suasion* nei casi di scorrettezza o ingannevolezza non particolarmente gravi. **Nel 2013 sono stati chiusi 35 casi** con archiviazione a seguito della rimozione da parte dei professionisti dei profili di scorrettezza/ingannevolezza per effetto dell'invito dell'Autorità; mentre in materia di clausole vessatorie la *moral suasion* ha condotto alla modifica delle clausole contrattuali da parte dei professionisti.

In relazione ai soggetti che nel 2012-2013 hanno proceduto alla segnalazione e alla valutazione finale, si segnala il ruolo centrale dei singoli consumatori (che presentano nel 2013 quasi 2 segnalazioni su tre e nel 2012 la metà), seguito a distanza dalle Associazioni di Consumatori (12% nel 2013 e 14% nel 2012), ma anche una crescita delle istruttorie avviate d'ufficio (+63%), come si evince dalla tabella illustrativa che segue:

SOGGETTI	Procedimenti istruttori 2013	Violazioni 2013	Procedimenti istruttori 2012
Singolo consumatore	66	56	60
Associazioni di consumatori	14	11	17
Provvedimenti d'ufficio	18	17	11
Pubbliche amministrazioni	5	5	4
Altri concorrenti	5	5	3
Associazioni di concorrenti	1	1	1
Non classificabile	7	6	24
Totale	116	101	120

Nel 2013 i provvedimenti che hanno condotto all'accertamento di pratiche commerciali scorrette, di pubblicità ingannevole e comparativa illecita e di inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità, in tutto 86, hanno condotto all'irrogazione di sanzioni pecuniarie per un totale di € 9,3 milioni, mentre nel 2012 erano state 99, per un totale di € 9,6 milioni.

SANZIONI	PROCEDIMENTI ISTRUTTORI 2013	SANZIONI IN EURO 2013	PROCEDIMENTI ISTRUTTORI 2013	SANZIONI IN EURO 2013
Pratiche scorrette (B2C)	76	8.022.000	74	8.405.500
Pubblicità ingannevole e comparativa (B2B)	3	371.000	3	190.000
Inottemperanze	7	860.000	22	1.082.00
Totale	86	9.253.000	99	9.677.500

Nel 2013, i settori nei quali le pratiche scorrette sono risultate maggiormente incidenti sono stati energetico (42%, in grande crescita rispetto al 2012 anno in cui era pari al 16%), alimentare, farmaceutico e trasporti (25%, come nel 2012 in cui era pari al 26% ma era al primo posto), seguiti da credito e assicurazioni (12%, ridotto della metà rispetto al 24% del 2012), servizi (11%, contro il 12% del 2012) e comunicazioni (10%, passato dal 22% del 2012).

SETTORI	INGANNEVOLI SCORRETTE 2013	INOTTEMPERANZE 2013	SANZIONI (EURO) 2013	INGANNEVOLI SCORRETTE 2012	INOTTEMPERANZE 2012	SANZIONI (EURO) 2012
Energia e Industria	31	1	3.872.000	13	3	1.585.000
Comunicazioni	8		895.000	12	2	2.140.000
Credito e assicurazioni	8		1.075.000	17	-	2.275.000
Alimentare, farmaceutico e trasporti	18	2	2.349.000	22	9	2.485.000
Servizi	14	4	1.062.000	12	8	1.192.500
TOTALE	79	7	9.253.000	77	22	9.677.500

9) Commissione per la trasparenza dei giochi istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera b) del DPR 15 dicembre 2003, n. 385 è stata istituita presso l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato una Commissione per la trasparenza dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici competente a risolvere, in via amministrativa, le contestazioni in tali materie. Pur risultando tale norma ancora in vigore, al momento della stesura della ricerca, non è stato possibile reperire informazioni aggiornate in merito.

10) Network SOLVIT, istituito dalla Raccomandazione della Commissione UE del 7 dicembre 2001.

La rete europea SOLVIT **si occupa dal 2002 di problematiche transfrontaliere di cittadini ed imprese, causate da violazioni del diritto comunitario da parte delle Pubbliche Amministrazioni**. E' un servizio gratuito ideato per aiutare i cittadini e le imprese della UE a trovare soluzioni rapide ai problemi transfrontalieri che incontrano nel mercato interno.

E' una rete *on-line* formata da centri nazionali presenti in tutti gli stati dell'Unione e in Islanda, Liechstein e Norvegia, che cooperano per trovare una risoluzione extragiudiziale alle denunce dei consumatori e delle imprese, relative ad una scorretta applicazione delle norme sul mercato interno da parte delle amministrazioni pubbliche. SOLVIT non si occupa di controversie tra consumatori, tra imprese o tra consumatori e imprese, né di problemi relativi al rispetto di scadenze previste dalla legislazione nazionale, né, infine, di questioni sottoposte ad una procedura giudiziaria.

A seguito dell'allargamento dell'Unione nel 2004, la rete SOLVIT comprende 28 Centri che fanno parte delle amministrazioni pubbliche dei paesi membri nei quali sono situati e che si impegnano a trovare una soluzione concreta. Dal 2003 è possibile sottoporre i casi *on-line*. La procedura è gratuita ed informale: se uno dei centri SOLVIT ritiene fondata la denuncia di un consumatore o di un'impresa, l'accetta e la invia al centro SOLVIT del paese in cui si è manifestato il problema, affinché venga trovata una soluzione entro dieci settimane. Le soluzioni proposte non sono vincolanti. In ogni caso, se l'utente considera di non poter accettare la proposta, può rivolgersi all'autorità giudiziaria. Lo Stato membro interessato è responsabile della risoluzione della controversia e, se non agisce, la Commissione si riserva il diritto di avviare un procedimento. I settori in cui SOLVIT è finora intervenuta sono i seguenti: riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali; accesso all'istruzione; permessi di soggiorno; diritti elettorali; sicurezza sociale; diritti in materia d'occupazione; patenti di guida; immatricolazione di veicoli a motore; controlli frontaliere; accesso al mercato dei prodotti; accesso al mercato dei servizi; avvio di un'attività in proprio; appalti pubblici; fiscalità; libera circolazione di capitali e di pagamenti.

Nel 2012, i casi affrontati dai centri SOLVIT sono stati complessivamente 1238: di questi, 182 sono stati trattati da SOLVIT Italia, un numero più alto rispetto al 2011, anno in cui erano 171 (+6,4%). Dal Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si apprende che il SOLVIT Italia si contraddistingue per due dati molto significativi: sono stati risolti positivamente il 93% dei casi, migliorando ulteriormente il dato del 2011, ovvero l'82%, dato migliore della media europea che è pari all'89%, e i giorni mediamente impiegati per chiudere un caso sono scesi a 89 dai 109 del 2011 (-18,3%). Inoltre, il Dipartimento informa che la sicurezza sociale (40% dei casi), il riconoscimento delle qualifiche professionali (17%) e imposizione fiscale (15%) sono i settori dove cittadini e imprese hanno incontrato i maggiori problemi.

Una ricerca promossa dalla Commissione ha messo in luce come SOLVIT costituisca una rapida ed efficace soluzione per cittadini e imprese, sia dal punto di vista qualitativo (la soddisfazione dell'utente è molto elevata e i Centri

SOLVIT hanno un'ottima reputazione presso le loro amministrazioni), sia dal punto di vista quantitativo (i benefici offerti da SOLVIT sono almeno sei volte più alti dei costi di gestione del network). Inoltre, i Centri SOLVIT agiscono anche da agenti di cambiamento, in quanto conducono verso un maggiore rispetto delle regole relative al mercato interno, comportando una riduzione nel numero di infrazioni registrate ogni anno. Per tale ragione gli Stati membri e la Commissione europea sono stati invitati più volte ad incrementare le iniziative che abbiano lo scopo di diffondere la conoscenza di SOLVIT.

11) La mediazione tributaria dell'Agenzia delle entrate

L'articolo 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha inserito nel D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, l'articolo 17-bis, rubricato "*Il reclamo e la mediazione*". Tale disposizione ha introdotto, **per le controversie di valore non superiore a ventimila euro relative a tutti gli atti impugnabili individuati dall'art. 19 del D.lgs. n. 546 del 1992, emessi esclusivamente dall'Agenzia delle entrate e notificati a decorrere dal 1° aprile 2012 o emessi a partire dal 1° dicembre 2012 dagli Uffici provinciali - Territorio dell'Agenzia, un rimedio da esperire in via preliminare ogni qualvolta s'intenda presentare un ricorso, pena l'inammissibilità dello stesso.**

Chi intende presentare un ricorso, deve presentare obbligatoriamente un'istanza che ne anticipa il contenuto, con la quale il contribuente chiede l'annullamento totale o parziale dell'atto, sulla base degli stessi motivi di fatto e di diritto che intenderebbe portare all'attenzione della Commissione tributaria provinciale, nell'eventuale fase giurisdizionale. E' facoltà del contribuente inserire, nell'istanza, anche una proposta di mediazione.

La c.d. "mediazione tributaria" ha finalità deflattive e dovrebbe agevolare l'esercizio dell'azione in giudizio per il contribuente, dal momento che, in caso di mancata conclusione positiva della fase amministrativa della mediazione, la norma considera l'azione giudiziaria già esercitata, richiedendo al contribuente, per l'attivazione del contenzioso, esclusivamente l'ordinario onere della costituzione in giudizio innanzi alla Commissione tributaria provinciale.

Attraverso tale previsione, **l’Agenzia delle entrate ha, quindi, la possibilità di esaminare preventivamente le doglianze che il contribuente intende proporre innanzi al Giudice tributario, permettendo l’esame della potenziale controversia in sede amministrativa**, attraverso un esame volto ad anticipare l’esito ragionevolmente atteso del giudizio, tenuto conto della situazione di fatto e di diritto sottesa ad ogni singola fattispecie. La mediazione avvia anche una fase amministrativa, nel corso della quale il contribuente e l’Agenzia delle entrate possono giungere ad una rideterminazione della pretesa tributaria, ovvero dell’importo chiesto a rimborso, per arrivare ad una risoluzione stragiudiziale della lite. A seguito dell’accordo di mediazione, compete il beneficio della riduzione delle sanzioni del 60%; tale beneficio può essere riconosciuto anche se il contribuente decide di pagare interamente l’imposta del procedimento di mediazione. La mediazione tributaria è alternativa alla conciliazione giudiziale, prevista dall’art. 48 del D.lgs. 546 del 1992, perché ne assorbe la funzione, sia pure nella fase amministrativa. L’Ufficio decide in merito alla sussistenza dei requisiti per la presentazione dell’istanza, verifica poi, la fondatezza dei motivi in base ai quali l’istante contesta l’atto impugnato, chiedendone l’annullamento totale o parziale o la rideterminazione della pretesa, se non sussistono i presupposti per l’annullamento dell’atto impugnato. Inoltre, l’Ufficio valuta la proposta di mediazione formulata dal contribuente o, in assenza di essa, la possibilità di pervenire ad un accordo di mediazione, infatti, l’ufficio, qualora ne ricorrano i presupposti, può formulare una proposta di mediazione completa della rideterminazione della pretesa o, qualora ciò non fosse possibile, una proposta di mediazione che consenta al contribuente di accettare l’intero importo del tributo, accertato con l’atto impugnato, al solo fine di beneficiare della conseguente riduzione delle sanzioni irrogate. Sottoscritto l’accordo, da parte del Direttore Provinciale o Regionale o da un suo delegato e dal contribuente, la mediazione si perfeziona con il pagamento delle somme dovute ed in caso di mancato versamento delle rate successive alla prima, l’atto di mediazione costituisce titolo per la riscossione coattiva.

Trascorsi novanta giorni dal ricevimento dell’istanza da parte della Direzione regionale o provinciale o del Centro operativo o dell’ufficio provinciale –

Territorio dell' Agenzia, senza che sia stata conclusa la mediazione ovvero che sia intervenuto l' accoglimento, anche parziale, o il diniego dell' istanza, inizia a decorrere il termine di trenta giorni per l' eventuale costituzione in giudizio del contribuente, a cui invece si applica la sospensione feriale dei termini.

Se il procedimento di mediazione si conclude con esito negativo, nell' eventuale successivo giudizio tributario, la parte soccombente è condannata a pagare, in aggiunta alle spese di giudizio, una somma pari al 50% delle spese di giudizio, a titolo di rimborso delle spese del procedimento di mediazione. Inoltre, al di fuori dei casi di soccombenza reciproca, la Commissione tributaria può compensare parzialmente o per intero le spese tra le parti solo se ricorrono giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione, che hanno indotto la parte soccombente a rifiutare la proposta di mediazione.

A seguito della legge 27 dicembre 2013 n. 147, che ha modificato in parte la disciplina, a decorrere dal 2 marzo 2014 la presentazione dell' istanza comporta la sospensione *ex lege* dell' esecuzione dell' atto impugnato per 90 giorni. Nel caso in cui il contribuente si costituisca in giudizio prima di questo termine, la sospensione viene meno.

L' omessa presentazione dell' istanza è stata oggetto di due differenti regime normativi: il primo, quello introdotto dalla stessa legge n. 111 del 2011 che ha introdotto la mediazione tributaria: *“La presentazione del reclamo è condizione di ammissibilità del ricorso. L' inammissibilità è rilevabile d' ufficio in ogni stato e grado del giudizio”*; il secondo, inserito, a sostituzione del primo, dalla legge 27 dicembre 2013 n. 147, attualmente vigente: *“La presentazione del reclamo è condizione di procedibilità del ricorso. In caso di deposito del ricorso prima del decorso del termine di novanta giorni, l' Agenzia delle entrate, in sede di rituale costituzione in giudizio, può eccepire l' improcedibilità del ricorso e il presidente, se rileva l' improcedibilità, rinvia la trattazione per consentire la Mediazione”*.

La prima versione normativa introduceva, dunque, un' ipotesi di inammissibilità dell' azione giudiziaria, con decadenza dal diritto d' azione per non avere coltivato l' onere imposto *ex lege*, mentre la seconda versione normativa prevede un caso di improcedibilità in cui, all' omesso esperimento del tentativo di mediazione, si ricollega un intervento del giudice volto a concedere un termine più

lungo per la trattazione. La Corte costituzionale, con la sentenza 16 aprile 2014 n. 98⁶⁶, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della prima versione normativa della mediazione obbligatoria tributaria, affermando che il legislatore può imporre l'adempimento di oneri, quale il previo esperimento di un rimedio amministrativo che, condizionando la proponibilità dell'azione, ne comportino il differimento, purché gli stessi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia. Secondo la Corte ciò vale nel caso del reclamo e della mediazione tributaria i quali, col favorire la definizione delle controversie nella fase pregiurisdizionale, tendono a soddisfare l'interesse generale sotto un duplice aspetto: da un lato, assicurando un più pronto e meno dispendioso soddisfacimento delle situazioni sostanziali oggetto di dette controversie, con vantaggio sia per il contribuente che per l'amministrazione finanziaria; dall'altro, riducendo il numero dei processi di cui sono investite le commissioni tributarie e, conseguentemente, assicurando il contenimento dei tempi e un più attento esame di quelli residui. La Corte costituzionale, quindi, afferma che la previsione dell'obbligo della preliminare presentazione del reclamo non viola, pertanto, nessun parametro costituzionale, ma la previsione, originale di cui al comma 2, dell'art. 17-bis del D.lgs. n. 546 del 1992 – secondo cui l'omissione della presentazione del reclamo da parte del contribuente determina l'inammissibilità del ricorso (rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio) – comportando la perdita del diritto di agire in giudizio e, quindi, l'esclusione della tutela giurisdizionale, si pone in contrasto con l'art. 24 Cost. è costituzionalmente illegittimo. Nonostante si chiami mediazione tributaria è evidente la diversità rispetto al modello di mediazione civile e commerciale previsto dal D.lgs. 28/2010, sia per il tipo di attività, che si sostanzia in un'anticipazione del giudizio e che svolge una funzione pre-processuale di chiamata in giudizio dell'Agenzia, sia per la mancanza di terzietà dell'organo, in quanto, ai sensi dell'art. 17 bis comma 5 del D.lgs. n. 546 del 1992, *“Il reclamo va presentato alla Direzione provinciale o alla Direzione regionale che ha emanato l'atto”*, anche se viene specificato che esse *“Provvedono attraverso apposite strutture diverse ed autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili”*.

⁶⁶ G. Buffone, La mediazione obbligatoria “constitutionally correct”: la Consulta boccia la fase di pregiurisdizione tributaria, su www.magistraturademocratica.it

Secondo il Comunicato Stampa dell' Agenzia delle entrate del 14 marzo 2014, su circa 125.000 mediazioni attivate dal 2 aprile 2012 al 2 ottobre 2013, quasi 72.000 si sono chiuse con un accordo, registrando un indice di definizione di circa il 57%. Tale risultato viene enfatizzato sia per la celerità dell'azione amministrativa, dal momento che il 97% circa delle richieste di mediazione si chiude in 90 giorni, sia per l'effetto positivo che produce sul contenzioso tributario, dal momento che è diminuito il tasso di "litigiosità" del 39% in due anni, ovvero, il numero dei ricorsi presentati in commissione tributaria è sceso notevolmente passando dai 159.392 del 2011 a meno di 100.000 del 2013. Nel Comunicato Stampa si sottolinea che continua a crescere la percentuale delle controversie vinte dall'Amministrazione finanziaria (65% dei casi). Ancor più positivo è il trend registrato dall'indice di vittoria per valore, che è pari al 75%, contro il 70% nel 2012. La diminuzione considerevole del contenzioso si registra soprattutto sulle liti fino ai 20mila euro cioè quelle interessate dalla mediazione: in quanto, nei primi nove mesi del 2013 le mini controversie sono scese del 25% rispetto allo stesso periodo del 2012, passando da circa 59.000 a 44.229.

Nel 2013 cresce anche il dato sulle conciliazioni: al 31 dicembre scorso, infatti, sono 4.720 le conciliazioni raggiunte tra Agenzia e contribuenti, contro le 2.857 del 2012. Salgono anche gli importi conciliati, pari a 401 milioni di euro circa nel 2013 rispetto ai 308 milioni del 2012.

10. L'attività dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria

Nelle tabelle che seguono, viene presentata l'attività dell'Istituto negli ultimi sette 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 comunicazione commerciale, sia perché l'intervento è particolarmente significativo dal punto di vista numerico ed in costante crescita, dal momento che **nel 2013 sono stati definiti 941 casi** contro i 924 del 2012 (+1,84%). Complessivamente dal 1996 al 2013 sono stati definiti 23.140 casi. Lo sforzo dello IAP va nella direzione di rendere sempre più celere il proprio intervento, essendo profondamente connaturata al sistema l'esigenza di offrire, accanto ad un'elevata competenza ed indipendenza degli organi del

Codice, la massima velocità nel rendere i propri giudizi, in quanto il diritto pubblicitario deve adeguarsi alle caratteristiche di estrema dinamicità del fenomeno pubblicitario medesimo. Così si passa da un massimo di 15/20 giorni dalla presentazione dell'istanza alla decisione da parte del Giurì, all'efficacia provvisoria immediata e definitiva dopo 10 giorni delle ingiunzioni di desistenza, fino alle modifiche informali richieste dal Comitato di Controllo agli inserzionisti per le quali è previsto un tempo da 1 a 8 giorni.

Anno	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)	
2013	136	660	79	14	889	38	52	941
2012	111	651	91	20	873	31	51	924
2011	102	665	106	29	902	45	74	947
2010	183	663	87	25	958	62	87	1.020
2009	139	658	70	22	889	42	64	931
2008	40	637	76	22	775	38	60	813
2007	56	558	100	35	749	44	79	793

Accanto alla funzione giurisdizionale, altrettanto importante è l'attività preventiva dell'Istituto, che si basa sia sul rilascio di pareri 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 viene assicurata da tre distinti strumenti: 1) 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, prima della presentazione all'utente stesso, del materiale costituente la creazione da tutelare e dà diritto ad una protezione per i successivi tre anni; 2) annunci isolati, i c.d. *pre-emption*, effettuati a protezione di una futura campagna di comunicazione, che consentono una protezione di 18 mesi; 3) comunicazione commerciale già diffusa in altri paesi, contro possibili imitazioni realizzate in Italia, il cui deposito conferisce in questo caso un diritto di priorità valido 5 anni. Tali strumenti che, dal 1989, hanno realizzato una consistente attività di salvaguardia della creatività, illustrata nella tabella che segue, costituiscono un efficace deterrente a comportamenti scorretti in questo settore, confermato dal fatto che, a fronte di un elevato numero dei depositi si sono avuti pochissimi ricorsi da parte degli interessati.

Anno	Progetti pubblicitari	Avvisi di protezione	Pubblicità all'estero	Totale depositi
2013	-	259	1	260
2012	9	228	-	237
2011	13	300	1	314
2010	20	384	1	405
2009	21	412	5	438
2008	24	405	2	431
2007	26	418	4	448

Anche la Corte di Cassazione, con sentenza 15/2/99 n. 1259, 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 tale principio con l'evoluzione delle esigenze dell'attività imprenditoriale e alle sue forme di manifestazione. L'esempio dell'Autodisciplina pubblicitaria rappresenta ormai un'esperienza pilota assurta a modello ed è per

tale ragione che è parso opportuno darne conto in una ricerca sull'applicazione del principio di sussidiarietà della giurisdizione, nella filosofia del quale essa rientra a pieno titolo.

LE PROSPETTIVE DEGLI ADR ALLA LUCE DELLE RIFORME INTERNE E COMUNITARIE

Francesco Paolo Luiso*

Sommario: 1. La mediazione nel Rapporto Isdaci. - 2. Uno sguardo ad altri strumenti ADR. - 2.1 La conciliazione Corecom. - 2.2 La negoziazione paritetica. - 2.3 L'evoluzione degli strumenti ADR. - 3. Le novità del legislatore europeo. - 4. La negoziazione assistita.

1. La mediazione nel Rapporto Isdaci

Il Rapporto sulla giustizia alternativa giunge alla sua settima edizione, ed abbraccia un ambito temporale connotato da rilevanti mutamenti ed evoluzioni (o involuzioni!) nell'ambito degli strumenti deputati a fornire un risultato equivalente a quello ottenibile in sede giurisdizionale.

È bene precisare che, quando si parla di risultato equivalente a quello ottenibile in sede giurisdizionale, si fa riferimento alla giurisdizione dichiarativa, cioè a quella volta ad ottenere l'effetto previsto dall'art. 2909 c.c., mentre ovviamente non vi può essere alternatività fra gli strumenti che esamineremo e gli altri interventi che il legislatore attribuisce all'apparato giurisdizionale. La precisazione non è superflua, visto che lo stesso legislatore non ha, in proposito, le idee chiare. Basti pensare che il D.L. 69/2013, convertito con L. 98/2013 - in consonanza, del resto, con quanto prevedeva l'originaria versione del D. lgs. 28/2010 - all'art. 5, comma 4, lettera f) esclude dalle fattispecie di obbligatorietà della mediazione i procedimenti in camera di consiglio - cioè di giurisdizione volontaria - i cui effetti ovviamente non possono essere sostituiti da atti negoziali, quali quelli ottenibili con la mediazione. Altrettanto deve dirsi per i procedimenti di consulenza tecnica preventiva, che l'art. 5, comma 4, lettera c) esenta dalla obbligatorietà del procedimento di mediazione.

Cercheremo così, nelle necessariamente sintetiche osservazioni che seguiranno, di trarre alcuni spunti dai dati raccolti, e successivamente di rivolgere lo sguardo alle novità che sono apparse o che appariranno all'orizzonte

* Professore Ordinario di Diritto Processuale Civile.

interno e comunitario. Con una precisazione: non esamineremo i dati relativi all'arbitrato, che sono oggetto di specifica analisi da parte di un diverso intervento.

Iniziamo dalla mediazione, che, nel periodo preso in esame dal Rapporto, ha subito una serie di radicali modifiche alla propria disciplina. Com'è noto, alla fine del 2012 la Corte costituzionale¹ dichiarò la incostituzionalità, per eccesso di delega, delle norme che prevedevano la mediazione obbligatoria, nonché, in via derivata, di altre disposizioni che ricollegavano conseguenze negative di vario tipo alla mancata partecipazione e/o alla mancata conclusione di un accordo. La Corte, dunque, non ha esaminato, in quanto le ha ritenute assorbite, le altre censure di costituzionalità sollevate nei confronti di tale fattispecie di giurisdizione c.d. condizionata. Lo stesso esito ha avuto la rimessione alla Corte di giustizia, la quale ha preso atto dell'avvenuta eliminazione dell'istituto ad opera della sentenza della Corte costituzionale, e non ha esaminato il merito delle questioni proposte².

Il già citato D.L. 69/2013, convertito con L. 98/2013, ha reintrodotto alcune ipotesi di mediazione obbligatoria *ex lege*, sia pur con qualche variante rispetto alla disciplina originaria (fra le quali si deve segnalare la scomparsa, dal novero delle ipotesi di mediazione obbligatoria, di quella relativa alle controversie derivanti dalla circolazione di veicoli e natanti, e l'estensione invece delle fattispecie di mediazione obbligatoria *ope iudicis*).

Ovviamente la caducazione dapprima e la reintroduzione poi della mediazione obbligatoria *ex lege* ed *ope iudicis* ha profondamente inquinato i dati riportati nel Rapporto. Si è avuta, infatti, a partire dalla fine del 2012, una caduta verticale della mediazione, praticamente dimezzata, tanto che essa è stata sorpassata, nel novero degli ADR, dalla conciliazione dei Corecom (sulla quale ci soffermeremo in seguito). E la mediazione *ex D. lgs. 28/2010* è l'unico strumento che ha registrato una diminuzione, essendo invece tutti gli altri in aumento.

Oltre che sui numeri delle istanze di mediazione, la eliminazione della mediazione obbligatoria ha prodotto effetti anche sugli organismi. Nella sostanza, mentre quelli pubblici non hanno subito variazioni di rilievo, gli organismi

¹ Corte cost. 6 dicembre 2012 n. 272.

² Corte di giustizia 27 giugno 2013, causa C-492/11.

privati hanno segnato una diminuzione. Il che è comprensibile, in quanto gli organismi privati non hanno spesso la possibilità di operare con i margini di elasticità degli organismi pubblici, i quali ben possono offrire i propri servizi anche senza un ritorno economico immediato. Come rileva l'indagine, la diminuzione degli organismi è tuttavia inferiore a quanto ci si poteva aspettare. Un elemento da sottolineare è il numero degli organismi istituiti dagli ordini professionali, che non hanno subito diminuzioni di rilievo, e soprattutto il fatto che 55,2 % di essi è costituito dagli ordini degli avvocati. Segno, questo, che l'avvocatura ha mantenuto un atteggiamento bivalente: da un lato contestando vivacemente la mediazione obbligatoria, ma dall'altro credendo che la mediazione costituisca un utile strumento per una migliore risoluzione delle controversie.

Le note vicende sopra accennate rendono ovviamente difficile ragionare sui numeri riportati. Tuttavia è interessante sottolineare come - sia pur non a tutto campo - anche il Rapporto di quest'anno si arricchisce di un'indagine qualitativa di carattere sperimentale, dalla quale risulta confermato quanto già era noto: e, cioè, che la mediazione ha successo soprattutto nei rapporti di durata ed in quelli in cui si intrecciano rapporti personali. I dati, infatti, riportano quanto segue: condominio con adesioni nel 64,2% dei casi e accordi nel 56,2%; contratti bancari con adesioni nel 72,5% e accordi nel 100%; diritti reali con adesioni nel 68,2% e accordi nel 100%; locazioni con adesioni nel 64,6% e accordi nel 78%; successioni con adesioni nell'80,8% e adesioni nel 64,2%.

È chiaro, quindi, che ben ha fatto il legislatore del D.L. 69/2013 ad espungere le controversie in materia di danni derivanti dalla circolazione di veicoli e natanti dal novero di quelle da assoggettare a mediazione obbligatoria, poiché queste controversie sono quanto di più lontano ci possa essere dal substrato necessario al successo della mediazione stessa.

2. Uno sguardo ad altri strumenti ADR

2.1 La conciliazione Corecom

L'altra questione, che merita di essere esaminata, riguarda la conciliazione presso i Corecom che, come abbiamo già accennato, si è piazzata al primo posto degli ADR. Si tratta certamente di un successo temporaneo, derivante dal momentaneo venir meno della mediazione obbligatoria, e quindi destinato

ad essere superato in futuro. Pur con questa riserva, si tratta tuttavia di uno strumento che ha mostrato, nel tempo, una crescita costante che è passata dalle 8.434 domande nel 2005 alle 71.755 domande nel 2013.

All'aumento delle domande di conciliazione si accompagna una alta percentuale di esiti positivi, che nel 2013 hanno raggiunto il 78,8%.

Le ragioni del successo della conciliazione Corecom sono molteplici: anzitutto, come si rileva nella ricerca, si tratta di una "conciliazione obbligatoria, offerta gratuitamente, gestita da un ente pubblico e presente in modo uniforme e organizzato in rete su tutto il territorio nazionale".

In secondo luogo, il successo è dipeso anche e forse soprattutto dall'atteggiamento delle compagnie telefoniche, che hanno compreso come la mediazione possa essere un utile elemento per conservare i rapporti con la clientela, e quindi hanno deciso di aderire al procedimento. Le mancate adesioni - pur in lieve crescita - si mantengono al disotto del 10%.

In sostanza, in una situazione di concorrenza fra i diversi fornitori di servizi telefonici, il dissidio con un proprio cliente ben può essere sanato (ed il cliente dunque conservato) attraverso un procedimento di mediazione, mentre una risoluzione aggiudicativa della controversia produce inevitabilmente l'interruzione dei rapporti.

L'altro elemento da considerare attiene al basso valore medio delle controversie portate dinanzi al Corecom, che si aggira intorno a 600,00 euro. Qui emerge un'altra utilità della mediazione: quella di consentire l'emersione di controversie che, altrimenti, resterebbero in uno stato di insoddisfazione, posto che - tranne casi eccezionali - non sarebbe economicamente conveniente portarle in giudizio, stante anche la (discutibile) disposizione contenuta nell'art. 91, ultimo comma, c.p.c., secondo la quale le spese liquidabili a carico della parte soccombente, nelle cause previste dall'art. 82, primo comma, c.p.c. (cioè quelle di valore inferiore a 1.100,00 euro) non possono superare il valore della domanda. Sicché, in mancanza della mediazione, e nella sostanziale impossibilità di ricorrere al giudice, il dissidio si tradurrebbe inevitabilmente nella frustrazione del diritto di azione (pur in astratto garantito dall'art. 24 Cost.) e, dal punto di vista fattuale, nel passaggio del cliente ad un altro fornitore.

2.2 La negoziazione paritetica

Alcuni cenni sulla negoziazione paritetica, che costituisce un fenomeno il quale mostra notevoli oscillazioni. La negoziazione paritetica, com'è noto, nasce da accordi stipulati tra le imprese e le associazioni di consumatori, e non prevede la presenza di un terzo mediatore.

Nel periodo preso in esame dall'indagine, i protocolli nazionali di negoziazione paritetica individuati sono stati in tutto 34, ed altri due si sono aggiunti nel 2014. Se analizziamo l'andamento dei dati dal 2005 al 2013, vediamo che, come già accennato, il ricorso a questa fattispecie di ADR presenta numeri assai variabili, che negli anni passano da aumenti anche del 71% a diminuzioni del 27%. Come si rileva giustamente nel Rapporto, la negoziazione paritetica risente moltissimo di situazioni contingenti, tranne che nel settore della telefonia e, più di recente, in quello dell'energia.

Si deve inoltre considerare che il valore medio è abbastanza basso (da 200,00 a 600,00 euro), tranne che nel settore bancario finanziario, il quale peraltro è fra quelli più soggetti a variazioni, essendo crollato dalle oltre 11.000 domande del 2009 alle 245 domande del 2013.

Anche la negoziazione paritetica, pertanto, ha un suo ruolo da svolgere nell'ambito dell'ADR, soprattutto se le imprese riescono a rendere più efficiente la gestione dei reclami che, secondo quanto prevedono gli accordi stipulati fra imprese ed associazioni di consumatori, debbono necessariamente precedere l'istanza di negoziazione.

2.3. L'evoluzione degli strumenti ADR

Il profilo certamente più interessante, e sul quale merita soffermarsi un po' più a lungo, riguarda l'incremento delle tecniche ADR, attraverso strumenti in precedenza inesistenti o poco utilizzati.

Se andiamo ad esaminare il primo Rapporto, che risale al 2005-2006, troviamo individuate, fra gli ADR presi in esame, l'arbitrato, la conciliazione e la riassegnazione dei nomi a dominio. Il Rapporto che stiamo commentando, oltre alle fattispecie sopra indicate, elenca anche la negoziazione paritetica, l'attività dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, e soprattutto l'attività di risoluzione delle controversie, svolta dalle autorità indipendenti, di cui ci si occupa diffusamente nel paragrafo 9 della ricerca.

L'attività di risoluzione delle controversie, svolta dalle autorità indipendenti, costituisce uno strumento ADR assai diverso da quelli tradizionalmente conosciuti. Senza stare ad indugiare troppo sulla questione, dobbiamo però ricordare che gli ADR si dividono in negoziali e decisori.

Gli ADR negoziali sono tutti funzionali al raggiungimento di un accordo fra le parti, accordo che - se si tratta di diritti disponibili - assume la forma e gli effetti del contratto. In essi la volontà di tutte le parti, volta ad accettare i termini di risoluzione della controversia, è elemento indefettibile, ed infatti le tecniche utilizzate sono tutte rivolte ad ottenere tale consenso. Non interessa, da questo punto di vista, che nel procedimento si vada alla ricerca dei bisogni e degli interessi delle parti, ovvero della fondatezza delle rispettive pretese giuridiche. In ogni caso, tutte le parti prima conoscono il contenuto dell'atto che risolve la controversia, e poi danno il proprio assenso.

Gli ADR decisori, invece, sono strutturalmente simili alla giurisdizione (dichiarativa): un terzo determina, con efficacia vincolante per le parti, i termini di risoluzione della controversia, senza che le parti debbano esprimere un consenso successivo a tale determinazione. Gli ADR decisori, fino a poco tempo fa, erano costituiti unicamente dall'arbitrato nel quale - com'è noto a seguito di numerose sentenze della Corte costituzionale - il consenso delle parti è sì necessario, ma è appunto preventivo rispetto allo svolgimento del processo ed alla pronuncia del lodo (compromesso) o addirittura precede il sorgere della controversia (clausola compromissoria).

La novità consiste nel fatto che, poco per volta, sono stati introdotti ADR decisori *non arbitrari*: in cui, cioè, un terzo decide la controversia, come fanno l'arbitro ed il giudice.

La prima fattispecie fu prevista dall'art. 29 della L. 31 dicembre 1996 n. 675, poi trasfuso negli artt. 145 e seguenti del D.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali). L'interessato, per la tutela dei diritti conferitigli dell'art. 7 del D.lgs. 196/2003, può proporre domanda alternativamente al garante oppure al giudice. Se sceglie la prima strada, la decisione del garante non è condizionata al consenso del titolare - cioè di colui contro il quale la domanda è proposta. Siamo dunque in presenza di uno strumento,

in cui la volontà della o delle parti è antecedente alla pronuncia del terzo. Si tratta, quindi, senz'altro di uno strumento decisorio e non negoziale.

Nel corso degli anni, le previsioni volte ad attribuire ad un terzo - finora un soggetto pubblico - il potere di decidere la controversia su richiesta di una o di entrambe le parti si sono moltiplicati, come si può ricavare dall'indagine. Certo, questo strumento deve essere coordinato con i principi costituzionali, laddove questi - come accade nel nostro sistema - per un verso garantiscono a tutti l'accesso alla giurisdizione, e per l'altro riservano l'esercizio di quest'ultima alla magistratura, impedendo la creazione di giudici speciali. Ma, al netto di tale necessario coordinamento, non vi è dubbio che gli ADR si sono arricchite di un'ulteriore tecnica: la risoluzione della controversia attraverso la decisione di un terzo, che non è un arbitro.

3. Le novità del legislatore europeo

La Direttiva 2013/11/UE, da attuare entro il 9 luglio 2015, prevede la istituzione di: “procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie attraverso l'intervento di un organismo ADR che *propone* o *impone* una soluzione o riunisce le parti al fine di agevolare una *soluzione amichevole* [corsivi nostri]”. Queste procedure si applicano solo ai reclami dei consumatori nei confronti dei professionisti. Le nozioni sono quelle consuete [è consumatore la persona fisica che agisca per finalità che non rientrano nella sua attività commerciale, industriale, artigianale e professionale; è professionista qualsiasi soggetto (persona fisica o giuridica; privata o pubblica), che agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale e professionale].

L'iniziativa dunque parte necessariamente dal consumatore. Del reclamo deve essere investito un organismo ADR, iscritto in un apposito registro.

La novità della Direttiva sta appunto in una delle due diverse modalità di risoluzione della controversia, da essa previste. Come si è detto, l'organismo “*propone* o *impone* una soluzione o riunisce le parti al fine di agevolare una *soluzione amichevole*”.

La Direttiva con queste espressioni richiama indubbiamente sia un meccanismo eteronomo (impone) sia un meccanismo autonomo (propone; riunisce le parti al fine di agevolare una soluzione amichevole). È chiaro infatti che, nella seconda

alternativa appena esposta, la proposta dell'organismo, per concretare la soluzione della controversia, dovrà essere accettata da tutte le parti: onde si formerà un contratto finalizzato alla risoluzione della stessa, rispetto al quale la proposta svolge il ruolo di testo contrattuale, sottoposto alla valutazione delle parti e da esse recepito con la propria volontà negoziale. Sostanzialmente siamo dunque in presenza di una fattispecie di mediazione. E fin qui non vi è niente di nuovo. Del tutto innovativo, al contrario, è l'altro meccanismo previsto dalla Direttiva: quello, attraverso il quale l'organismo - *rectius*, la persona fisica da questi incaricata - impone una soluzione. La novità, peraltro, non sta nel meccanismo in sé, ma nel fatto che finora le fattispecie di risoluzione eteronoma delle controversie, diverse dalla giurisdizione e dall'arbitrato, si collocavano tutte nell'alveo dei poteri delle autorità indipendenti, e più in generale nell'ambito dell'attività *lato sensu* amministrativa. Con la Direttiva, per la prima volta il potere di risolvere controversie viene attribuito a soggetti privati.

La Direttiva consente, e non impone, ai singoli Stati-membri di prevedere l'attribuzione all'organismo del potere di dare una decisione vincolante; come pure essa esige che, ove tale potere sia previsto dal singolo Stato-membro, il consumatore dia il suo consenso (ovviamente preventivo rispetto alla decisione) ma non altrettanto pretende per il consenso del professionista.

Non c'è dubbio, quindi, che il catalogo degli ADR potrà nei prossimi anni incrementarsi, così che gli interessati possano scegliere, fra una pluralità di strumenti, quello più adatto al caso concreto.

4. La negoziazione assistita

Un solo cenno va fatto alla negoziazione assistita, introdotta dal D.L. 132/2014, al momento in attesa di conversione, e quindi suscettibile di essere modificata, soprattutto per quanto attiene alle sue innovative applicazioni ai rapporti matrimoniali ed ai rapporti di lavoro.

La ragione per cui basta un semplice richiamo sta ovviamente nel fatto che la disciplina della negoziazione assistita non è ancora definitivamente stabilita. In ogni caso, negli anni futuri vi sarà un ulteriore settore di indagine - sempre che sia mantenuto l'art. 11 del D.L., il quale impone agli avvocati di depositare una copia dell'accordo presso il consiglio dell'ordine.

GLI STRUMENTI DI GIUSTIZIA ALTERNATIVA DELLE CAMERE DI COMMERCIO NELLA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

Tiziana Pompei*

Sommario: 1. I dati della mediazione civile e commerciale. - 2. Mediazione e negoziazione assistita. - 3. Uno sguardo alla mediazione delle Camere di commercio nel 2014. - 4. La riforma della giustizia e le attività delle Camere di commercio.

1. I dati della mediazione civile e commerciale

Gli strumenti di giustizia alternativa vivono oggi un momento particolare per la rinnovata attenzione che il Governo ha riservato loro nella riforma della giustizia civile.

Il VII Rapporto sulla giustizia alternativa, realizzato dall'Isdaci, si inserisce proprio nella fase in cui il dibattito sull'utilità e l'efficacia di questi strumenti è al suo livello più alto, essendo, tra l'altro, iniziato in Parlamento l'iter di conversione del decreto legge n. 132 del 12 settembre 2014 che ha come obiettivo primario quello di ridurre l'arretrato dei procedimenti civili.

Tutto questo consente di fare qualche riflessione sull'investimento che il Governo intende fare su questi strumenti, sulle aspettative che vi sono rispetto alla deflazione del carico di lavoro dei Tribunali e sul possibile contributo – anche da parte del Sistema camerale – che può essere fornito per cercare di superare le difficoltà in cui si trova il sistema della Giustizia civile italiano.

La prima valutazione va fatta sui dati relativi alle ADR (*Alternative Dispute Resolution*) analizzati nel Rapporto, che si riferiscono all'attività dei centri svolta nel 2013, perché possano fornire una chiave di lettura su cosa è accaduto negli ultimi anni su questo versante.

Il 2013, come dimostrano i dati evidenziati nella ricerca, è stato un anno che può essere definito di transizione per la giustizia alternativa: in particolare per quanto riguarda l'arbitrato e la mediazione. Va detto che la flessione rispetto al 2012 delle domande di mediazione (-45,3%) e del numero dei centri che offrono servizi di giustizia alternativa (-2,5%) sconta le vicissitudini della mediazione,

* Vice Segretario Generale Unioncamere.

messa in crisi dalla Sentenza della Corte Costituzionale pubblicata a dicembre 2012. La Sentenza ha, infatti, annullato l'obbligatorietà della mediazione, facendo leva sull'eccesso di delega; successivamente, a partire dal 21 settembre 2013, vi è stata la reintroduzione della condizione di procedibilità del primo incontro informativo per le stesse materie per cui era stata introdotta in precedenza, fatte eccezione per il risarcimento dei danni derivanti da circolazione di veicoli e natanti. Ciò è stato possibile grazie alla modifica della disciplina sulla mediazione civile e commerciale introdotta dal cosiddetto "decreto del fare" (D.L. n 69 del 2013, convertito nella L. 98/2013).

La diminuzione significativa delle ADR gestite a livello nazionale nel corso del 2013 è dunque riconducibile soprattutto alla mediazione. L'arbitrato, a livello generale, è infatti cresciuto, seppure lievemente e, in particolare, quello delle Camere di commercio ha avuto un incremento di circa il 16%, che si può attribuire al rinnovato investimento del Sistema camerale in questo ambito, proprio nel momento in cui la mediazione è entrata in crisi a causa dell'annullamento della condizione di procedibilità. Se mettiamo in relazione il dato delle mediazioni civili e commerciali con il dato dei Corecom, che nel corso del 2013 hanno gestito un numero molto alto di procedimenti, emerge che comunque i tentativi obbligatori hanno registrato, complessivamente, il numero più elevato di procedure e che - come evidenzia il Rapporto - rappresentano l'85% dei procedimenti.

2. Mediazione e negoziazione assistita

In questo contesto, quindi, si può comprendere perché il legislatore con il decreto legge n. 132 del 12 settembre 2014 abbia scelto di investire sui procedimenti obbligatori e sulla negoziazione assistita. Rispetto a ciò, va sottolineato che il Sistema camerale ha creduto per primo nell'utilità di questi strumenti per il nostro Paese ed ha avuto un ruolo fondamentale per il loro sviluppo e la loro valorizzazione.

Va però evidenziato come, rispetto all'idea iniziale del luglio scorso, contenuta ne 'I 12 punti di riforma della giustizia' – su cui Unioncamere, in rappresentanza del Sistema camerale, ha dato il proprio contributo rispetto a tutte le proposte del Governo relative alla riforma –, è stato fatto un passo in avanti.

L'Unioncamere ha avuto modo di sottolineare l'importanza dell'esperienza della mediazione in questo ambito, rappresentando l'esigenza che i due procedimenti, di mediazione e di negoziazione assistita rimangano distinti e relativi ad ambiti di applicazione differenti nell'ambito del decreto legge, nonché di evidenziare l'importanza di portare avanti la sperimentazione di quattro anni - prevista dal D.lgs. 28/2010 - della obbligatorietà della mediazione.

Un passo in avanti è stato fatto perché adesso, innanzitutto, la condizione di procedibilità della negoziazione assistita è circoscritta alle controversie relative alla responsabilità civile per la circolazione di veicoli e natanti e alle domande di pagamento di valore inferiore ai 50.000 euro, mentre vi è l'esclusione delle controversie in materia di consumo. Tutto ciò rappresenta un'opportunità, perché in un contesto in forte evoluzione per le controversie in materia di consumo e in vista della prossima attuazione della Direttiva Europea sulle ADR - prevista entro luglio 2015 - in questo settore (n. 11 del 2013 del Consiglio e del Parlamento europeo), le Camere potranno avere un ruolo anche nel rapporto con le Associazioni dei consumatori. Si prefigurano, pertanto, nuove collaborazioni in un ambito in cui il Sistema camerale, fin dal 1993, è stato chiamato ad investire e nel quale possono essere trovati nuovi meccanismi di soluzione del contenzioso.

Pertanto, escludere esplicitamente la sovrapposizione tra i due strumenti (mediazione e negoziazione assistita) costituisce per il Sistema camerale un punto fondamentale, al fine di evitare possibili ambiguità che renderebbero peraltro complicata anche l'attivazione del nuovo istituto della negoziazione assistita, con la prospettiva non di deflazionare il carico di lavoro dei tribunali, ma di costringere il giudice a valutare, in alcuni casi, a quale dei due strumenti sia per le parti effettivamente possibile accedere.

La mediazione ha dunque ottenuto risultati che, fino ad oggi, hanno dimostrato che lo strumento ha funzionato e continua a funzionare, e ad ogni modo il percorso - che deve tener conto delle difficoltà incontrate anche a seguito di tutte le vicissitudini legate alla Sentenza della Consulta e delle modifiche normative intervenute successivamente - della sperimentazione deve essere portato a termine al fine di poter fare un bilancio completo.

3. Uno sguardo alla mediazione delle Camere di commercio nel 2014

Per questa ragione, accanto ai dati del 2013, che la ricerca analizza ed evidenzia, è opportuno dare uno sguardo all'attività del 2014 e, in particolare, ai dati relativi alle mediazioni che le Camere di commercio hanno gestito nei primi sette mesi dell'anno. Le mediazioni sono state complessivamente 11.933 (il 190% in più, con un trend di crescita decisamente superiore rispetto a quello del 2013, tale da recuperare e tornare gradualmente ai numeri registrati precedentemente alla Sentenza della Corte Costituzionale). Per quanto riguarda le Camere possiamo essere soddisfatti, perché pur rappresentando solo il 10% degli organismi iscritti al Registro del Ministero della Giustizia, dai dati emerge che hanno gestito una quota di mercato di circa il 30% dei procedimenti. Dunque, dall'entrata in vigore dell'obbligatorietà del tentativo di conciliazione (cioè da marzo 2011), sono circa 58.000 le procedure depositate presso le Camere di commercio e - dalle ultime rilevazioni anche rispetto al 2013 - la situazione è migliorata perché con riferimento alla mediazione in cui le parti compaiono (pari al 33%), risulta che il 55% raggiunge l'accordo (rispetto al 53% del 2012 di tutti gli organismi), che è comunque una percentuale maggiore rispetto alla media nazionale registrata da tutti gli organismi iscritti pari al 42,4%.

Se consideriamo i dati aggiornati al mese di giugno, la durata media registrata è stata di 38 gg. e il valore medio di euro 132.000.

Tutto ciò conferma che è necessario andare avanti su questa strada, con un atteggiamento di apertura rispetto ad altre esperienze, come quella della negoziazione assistita, per diversificare l'offerta di strumenti, soddisfare le diverse esigenze degli utenti e rendere efficace il ricorso alla giustizia alternativa.

La pluralità dei modelli di ADR in Italia rappresenta, infatti, un punto di forza e una ricchezza che favorisce la loro sedimentazione e interviene sulla diffusione della cultura a più livelli.

L'approccio a questi strumenti deve tuttavia essere univoco e ispirarsi agli stessi principi e alle stesse soluzioni, se si parla di strumenti ADR che conducono agli stessi risultati e agli stessi effetti. A titolo esemplificativo, i dubbi sollecitati da più parti in ordine al meccanismo della mediazione possono e devono valere anche per la negoziazione e, quindi, se è incostituzionale l'una,

perché impedirebbe l'accesso alla giustizia quale condizione di procedibilità, lo è di conseguenza anche l'altra. Oltretutto, qualche dubbio è legittimo anche sul tema dell'accesso alle procedure extragiudiziali, con particolare riferimento alle tariffe, su cui si è concentrato il dibattito precedente e successivo alla decisione della Corte Costituzionale sulla mediazione obbligatoria. Dibattito che ha portato poi ad adottare delle tariffe predefinite e ad una successiva revisione, con l'obiettivo di arrivare a tariffe certe e determinate (aspetto che dovrà inevitabilmente essere considerato nelle tariffe forensi, per quanto riguarda la negoziazione assistita tra avvocati).

L'auspicio è che davvero attraverso questa proposta si possa addivenire a un reale rilancio degli strumenti di giustizia alternativa e che non vi sia l'intento di eliminare la mediazione e di non far decollare la negoziazione assistita con la conseguenza di indebolire definitivamente entrambi gli strumenti.

4. La riforma della giustizia e le attività delle Camere di commercio

E' utile, inoltre, fare qualche riflessione sull'impatto che le proposte di riforma della giustizia potrebbero avere sulle attività delle Camere di commercio, sulle iniziative da consolidare e su quelle da mettere in campo.

Non si può negare che la negoziazione assistita ha ambiti di sovrapposizione con la mediazione volontaria e potrebbe incidere negativamente su questa. E anche se la mediazione volontaria incide davvero poco sul volume complessivo delle mediazioni gestite dalle Camere di commercio, su di essa il Sistema vuole continuare ad investire. La mediazione volontaria può e deve essere incentivata con la definizione di accordi anche con grandi gruppi di imprese, con le Associazioni di categoria e con gli Ordini Professionali, affinché possa essere favorito l'inserimento nei contratti di clausole di mediazione e di arbitrato. Tutto ciò per gli Organismi camerali è possibile, grazie alla loro presenza e capillarità su tutto il territorio nazionale, caratteristica da mettere a disposizione del Paese, nonché in virtù dell'investimento che è stato fatto in tema di mediazione on-line. Su questa strada si deve andare avanti, soprattutto in un momento particolare come quello che sta vivendo il Sistema camerale. L'importo del diritto annuale a carico delle imprese nel 2015, infatti, come previsto dal D.L. 90/2014, convertito nella L. 114/2014, sarà ridotto del 35%,

un elemento che introdurrà inevitabilmente un nuovo approccio nell'offerta dei servizi da parte degli enti camerali. E' sufficiente considerare che fino ad oggi una parte consistente dei costi dei servizi di mediazione è stata sostenuta con una quota del diritto annuale, destinata proprio a rendere più competitive le imprese sui mercati e ad attrarre gli investimenti esteri.

Ora, la riduzione delle entrate porterà a valutare tale aspetto e a riflettere sulla necessità di coprire i costi: si tratta di una valutazione imprescindibile e necessaria per continuare a garantire il servizio.

Va considerato, inoltre, nella riflessione relativa al futuro dei servizi di giustizia alternativa, il progetto di accorpamento delle Camere di commercio per realizzare la riduzione dei costi e la razionalizzazione del Sistema: l'accorpamento tra le Camere probabilmente porterà a mantenere in alcuni casi dei presidi territoriali ma, proprio per questo, sarà comunque strategico dotare i servizi di un sistema ancora più avanzato di mediazione on line.

Per quanto riguarda la competenza relativa all'arbitrato, il Sistema camerale ha maturato delle legittime aspettative per il futuro, avendo investito sull'istituto arbitrale molto in passato e avendo costruito una rete di servizi specializzati, anche a livello internazionale, che funziona e che svolge una attività importante per i territori.

I dati relativi al 2013, infatti, sono positivi. Il VII Rapporto sulla giustizia alternativa conferma in generale la stabilità del dato, tranne quello relativo alle Camere di commercio, che hanno amministrato nel 2013 circa 700 procedimenti, con una crescita del 16%. L'attività delle Camere ha rappresentato il 90% di tutte le domande di arbitrato amministrato registrate dai Centri che hanno partecipato all'indagine.

Non si può non evidenziare che la riforma della giustizia civile, contenuta nel decreto legge n. 132 del 2014, interviene a penalizzare immerritamente (come dimostrano i dati contenuti nel Rapporto Isdaci) l'arbitrato amministrato in generale e, in particolare, quello delle Camere di Commercio, che rientrano tra le istituzioni chiamate ad offrire un servizio di arbitrato per legge, ancora prima della legge di riforma del 1993, e le uniche a possedere una rete capillare di Camere Arbitrali a livello nazionale.

L'indagine Isdaci suggerisce proprio di partire dalle esperienze concrete di chi amministra arbitrati, sulla base delle clausole compromissorie e accordi compromissori cui le parti scelgono di fare riferimento.

Al di là dei dubbi di legittimità, per alcuni perfino di carattere costituzionale, il modello scelto dal Governo nella riforma, se non modificato dal Parlamento, finirebbe per essere un'unica procedura arbitrale predeterminata o imposta dalla legge, limitando così l'autonomia privata dei singoli. Le parti, invece, come avviene nell'arbitrato amministrato, oltre a scegliere gli arbitri, devono poter scegliere il procedimento da utilizzare e l'istituzione di riferimento.

Tra l'altro con l'esclusione della possibilità di scelta tra le diverse istituzioni arbitrali e intervenendo sull'esclusione della libertà delle parti, si potrebbe alterare la concorrenza pregiudicando altri operatori, in grado di offrire gli stessi servizi al medesimo livello di qualità.

Dunque, siamo convinti che il modello scelto dal legislatore nella 'translatio iudicii' - il trasferimento in arbitrato da parte del Giudice in primo grado e in appello delle cause pendenti - non sia il modello migliore, in quanto porrebbe in discussione l'investimento sull'arbitrato amministrato fatto in questi anni da molte istituzioni, tra cui le Camere di commercio, e, soprattutto, priverebbe le imprese e i consumatori di uno strumento trasparente, accessibile, con tariffe certe e predeterminate. D'altra parte, è inspiegabile il motivo per cui è stato attribuito questo compito proprio ai Consigli degli ordini degli avvocati i quali, secondo i dati del Rapporto, risulta che non abbiano fatto investimenti significativi in questo ambito.

Secondo il Sistema camerale, l'idea per cui l'arbitrato deve essere incentivato dai Giudici è corretta e condivisibile, purché questo strumento sia accessibile a tutti e dia la possibilità alle parti di scegliere l'organismo arbitrale a loro più vicino, quello specializzato o quello che, più semplicemente, sia stato già utilizzato, tenendo altresì conto di tutte le strutture (come quelle dei professionisti, delle Camere di commercio e delle altre istituzioni pubbliche) e cioè, poter scegliere l'arbitrato amministrato.

Il Sistema camerale, inoltre, nel suo processo di riforma dovrà riflettere su come potrebbe incidere il progetto di riorganizzazione e di accorpamento sull'istituto dell'arbitrato: probabilmente per questi servizi la capillarità non

è un requisito essenziale; tuttavia in questo momento, essendoci la volontà di rilanciare sui singoli territori, è necessario presidiare mantenendo le strutture esistenti, e anche sull'arbitrato, come per la mediazione, lavorare nell'ottica di una specializzazione dei servizi.

Per questa ragione, l'obiettivo deve essere quello di investire maggiormente sulla promozione per far conoscere lo strumento e il suo valore aggiunto, oltre che per far comprendere che è possibile scegliere e che, in alcuni casi, è preferibile optare per le Camere di commercio.

Tutto questo senza arrestare il processo di semplificazione dei servizi, delle procedure e delle tariffe, proponendo l'alternativa dell'arbitro unico e non esclusivamente il collegio arbitrale, come prevede il decreto legge. Tale alternativa è necessaria per consentire all'arbitrato nella gestione del contenzioso, di raggiungere quegli obiettivi di competitività e di efficienza che anche il Governo si è posto.

In questa fase in cui il dibattito sulle funzioni delle Camere di commercio è acceso e, come sottolineato in precedenza, è anche legato al tema del finanziamento, appare necessario non indebolire il ruolo acquisito dal Sistema in questo ambito. E' opportuno fare in modo che queste funzioni, che in senso ampio definiamo di regolazione del mercato, siano rilanciate. Le attività di giustizia alternativa insieme al Registro delle Imprese - che è l'architrave del nostro sistema di regole, strumento di trasparenza e di semplificazione - devono essere riconosciute dal legislatore che sta 'ripensando' le nuove Camere.

È dunque quanto mai importante che le Camere di commercio facciano rete nell'offerta del servizio, nell'omogeneità di regole e di comportamenti, proprio nel momento in cui si sta discutendo la riforma della giustizia e quella del Sistema camerale.

DAL PROCESSO ALL'ARBITRATO: UN'ANDATA CON POSSIBILE RITORNO

Chiara Giovannucci Orlandi*

Sommario: 1. I numeri dell'arbitrato. - 2. L'arbitrato dalla proposta di legge Venittelli al decreto legge n. 132 del 2014. - 3. L'arbitrato disegnato dal decreto legge n. 132 del 2014: dubbi e perplessità. - 4. Riflessioni conclusive.

1. I numeri dell'arbitrato

Come ogni anno il Rapporto Isdaci si occupa anche di arbitrato quale principale forma di ADR c.d. aggiudicativa.

Ancora, come ogni anno, l'utilizzo di questo strumento appare assolutamente inferiore al suo potenziale, sia pure con qualche segnale incoraggiante.

Ciò che ci si propone con questo contributo è, da un lato, di analizzare brevemente i dati contenuti nella ricerca e, dall'altro, di allargare lo sguardo su quanto in questo momento viene proposto dal legislatore e dalla comunità scientifica (ma anche da quella dei 'pratici') al fine di valorizzare ulteriormente l'istituto, nella speranza che, magari a sua insaputa, diventi uno strumento deflattivo del contenzioso giudiziario.

Come sempre, l'indagine non può che vertere solo sul modello di arbitrato amministrato, l'unico in qualche modo capace di fornire dei dati, se non completi, almeno indicativi della realtà del settore.

L'arbitrato *ad hoc*, per sua natura, nasce e si sviluppa all'interno degli studi professionali (soprattutto legali), ma è noto a tutti gli operatori del settore come non sia certamente in grado di avere un peso rilevante quale moderno strumento di risoluzione delle controversie.

L'arbitrato amministrato incontra, a sua volta, discrete difficoltà quanto alla raccolta dei dati, poiché non esiste un registro cui le Camere Arbitrali debbano iscriversi e talune di esse non sono valutabili, per il semplice fatto che non sono concretamente attive e non possono quindi fornire dati al Curatore della ricerca.

* Professore di Diritto Processuale Civile e di ADR, strumenti alternativi di soluzione delle controversie.

I centri monitorati sono comunque risultati, nel 2013, 140, 56 dei quali non appartenenti al circuito camerale. Come il Rapporto ben spiega, il lieve incremento sembra però, in questi ultimi anni, legato soprattutto all'aumento degli Organismi di Mediazione che, iscrivendosi al Registro ministeriale, dichiarano di essere disponibili a svolgere anche attività di arbitrato (il 48% dei non camerale infatti rientra in questa categoria).

Discorso a sé stante - su cui torneremo - è quello relativo alle Camere Arbitrali espressione degli Ordini professionali ed in particolare dell'Avvocatura.

Di queste ultime il Rapporto ne prende in considerazione solo 2 (le altre due monitorate risultano rispettivamente 1 dell'Ordine dei Commercialisti di Milano, ed 1 dei Revisori Contabili di Roma), anche perché, si sottolinea, *“sono rimaste assai contenute numericamente e presumibilmente non operano in quanto non hanno mai aderito alla ricerca”*.

I dati su cui ragionare sono, di conseguenza, principalmente quelli provenienti dalle Camere Arbitrali delle Camere di commercio, prima fra tutte quella milanese.

Nel Rapporto si sottolinea come nel 2013 le Camere di Commercio abbiano ricevuto il maggior numero di domande mai rilevate (663, 167 delle quali presso la Camera Arbitrale di Milano), riportando una crescita del +16,3% che ha contenuto la perdita del -62%, registrata, invece, dalle Camere Arbitrali estranee a tale circuito.

Nonostante l'esiguità del campione esaminato, la ricerca sottolinea comunque dati importanti.

L'incremento degli arbitrati internazionali, presenti di fatto solo presso le Camere arbitrali delle C.d.C. (ed in particolare presso quella di Milano), conferma che sempre più le nostre aziende, anche di dimensioni medio piccole, cercano di espandersi e spesso con successo, al di fuori dei confini nazionali.

Del resto, sono proprio le imprese a ricorrere all'arbitrato per controversie tra 2 imprese o con enti (549 su 743 pari al 73,8%). Con l'ulteriore conferma del fatto che ancora nel 2013, le Camere di Commercio rappresentano gli enti principali ai quali imprese e cittadini fanno ricorso quando decidono di promuovere procedure arbitrali gestite da un'istituzione. Esse, infatti, ricevono nel 2013 quasi il 90% di tutte le domande di arbitrato migliorando ulteriormente il 77,6% registrato nel 2012.

Positivo, ancora una volta, per le Camere Arbitrali delle C.d.C. il bilancio quanto ai tempi, mediamente rispettosi dei termini previsti dai Regolamenti ed inferiori a quelli previsti dal codice di procedura civile, e a quelli che, dalle notizie di stampa, sembrano essere tipici dell'arbitrato *ad hoc*.

Quanto ai costi, il tema meriterebbe di per sé particolare attenzione, perché, fermo restando il fatto che l'arbitrato amministrato ne garantisce la prevedibilità ed il controllo, qualcosa in più si deve poter fare per facilitare l'accesso all'arbitrato a categorie che ancora se ne tengono distanti, proprio spaventate dai costi (talvolta solo temuti).

L'elemento fortemente negativo è ancora lo scarso utilizzo dello strumento. Come viene sottolineato *“anche per il 2013 non si può che constatare come l'importanza dell'arbitrato nel panorama degli ADR sia estremamente contenuta, considerando che le domande di arbitrato, pervenute a tutte le Camere arbitrali, interne ed esterne al sistema camerale, rappresentano solo lo 0,56% del totale di tutte le domande di ADR registrate in Italia”* (con un lieve miglioramento rispetto allo 0,32% del 2012).

D'altra parte sempre più spesso si parla di valorizzare l'uso dell'arbitrato, non solo quale strumento indispensabile per la risoluzione delle controversie tra imprese (il 25% delle domande presentate riguarda temi di diritto societario), ma anche quale strumento deflattivo genericamente riferito ad ogni tipo di controversia.

Nel Rapporto stesso, si auspica che *“gli interventi legislativi volti a potenziare tale strumento, oggetto di attenzione da parte del governo in carica proprio durante la stesura della presente ricerca, per risolvere i problemi dell'arretrato ed in funzione deflattiva della giustizia civile, riescano a far tesoro di quanto è emerso dall'esperienza di questi anni, ovvero: cogliere la chiara propensione verso l'arbitrato amministrato da enti pubblici, in particolare dalle Camere di commercio, che hanno saputo acquisire e consolidare negli anni un ruolo terzo e professionale e prevedere una disciplina specifica (come nel caso delle Camere Arbitrali pubbliche non appartenenti alle CdC), tenendo conto della diffidenza rilevata verso le camere arbitrali gestite da privati”* e, aggiungerei, anche lo scarso risultato, ad oggi, di quelle istituite presso gli Ordini professionali.

2. L'arbitrato dalla proposta di legge Venittelli al decreto legge n. 132 del 2014

A questo proposito nel decreto legge 12 settembre 2014, n. 132, recante “*Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile*” è contenuta una particolare proposta, che merita qualche osservazione per le numerose perplessità che ha suscitato nei primi commentatori.

Prima però vorrei ricordare brevemente il percorso compiuto dalle forti sollecitazioni poste in essere dall'Avvocatura, allo scopo di valorizzare sì l'arbitrato, ma anche di avere su di esso una sorta di monopolio. L'aspirazione è che i soli avvocati possano svolgere la funzione di arbitri, che l'assistenza e difesa nel corso delle procedure diventi obbligatoria ed affidata ai soli avvocati e, addirittura, che la sede naturale (se non unica) per lo svolgimento di procedure arbitrali sia uno studio legale ed il solo organo in grado di essergli di ausilio sia il Consiglio dell'Ordine con particolare riferimento al suo presidente.

D'altra parte, è a tutti nota la battaglia che una parte dell'avvocatura ha condotto e conduce nei confronti della mediazione e che, forse, condurrebbe nei confronti di qualunque strumento ADR che non sia di sua esclusiva competenza. La ragione di tale atteggiamento è, spero, più complessa di quella che potrebbe sembrare a prima vista. In particolare non si può negare che uno strumento decisorio quale l'arbitrato certamente richieda e valorizzi la presenza dell'avvocato più di quanto sia richiesto da procedure non aggiudicative.

Che l'arbitrato sia uno strumento sottoutilizzato, abbiamo già avuto occasione di evidenziarlo e bene ha fatto l'avvocatura a tentare di rilanciarlo, anche se nel contempo ha tenuto d'occhio soprattutto il vantaggio dei suoi associati.

Così, già dalla fase preparatoria della riforma forense, il Consiglio Nazionale Forense ha sottolineato l'importanza della possibilità, per la categoria, di dare anche un valido aiuto ai problemi della giustizia incrementando l'arbitrato.

Da un lato, quindi, a seguito delle previsioni del D.lgs. 28 del 2010, sono sorti ben 122 organismi di mediazione (CNF, dati forniti dal Presidente Alpa, e reperibili sul sito CNF, il 17/11/2013, molti dei quali già definitisi di conciliazione, mediazione, arbitrato, più 16 Camere Arbitrali), dall'altro nella legge

di riforma dell'ordinamento forense (31 dicembre 2012 n. 247) all'art. 29, comma 1, lettera n) (Compiti e prerogative del Consiglio) si prevede:

“n) può costituire camere arbitrali, di conciliazione ed organismi di risoluzione alternativa delle controversie, in conformità a regolamento adottato ai sensi dell'articolo 1 e con le modalità nello stesso stabilite”.

Il tema delle camere arbitrali diviene così, insieme a quello della negoziazione assistita, il fulcro delle proposte CNF.

In quest'ambito si comincia anche a parlare di *translatio iudicii*, quale strumento per ottenere dall'arbitrato un effetto deflattivo anche sui processi in corso.

All'inizio dell'estate 2013, viene presentata una proposta di legge (Camera dei deputati: Atto n. 1474, Venittelli ed altri) relativa a: *“Disposizioni concernenti l'istituzione delle camere arbitrali dell'avvocatura presso gli ordini forensi, la disciplina della procedura di negoziazione assistita da un avvocato e misure di liberalizzazione e semplificazione del passaggio di proprietà di beni immobili”* e, pochi giorni dopo, l'8 agosto viene comunicato alla presidenza del Senato un disegno di legge n.1012 (Caliendo ed altri) intitolato *“Istituzione e funzionamento delle camere arbitrali dell'avvocatura”*.

Facendo ora riferimento al solo arbitrato, il primo contiene ben 17 articoli relativi all'istituzione delle Camere Arbitrali dell'Avvocatura ed al loro funzionamento. Questo lo scopo dichiarato nella breve Relazione *“In questo senso, il recupero di efficienza (del sistema giustizia, n.d.r.) va realizzato anche attraverso la predisposizione di valide alternative al ricorso alla giurisdizione, capaci di coniugare qualità, efficienza e costi calmierati. Per questo motivo si disciplinano le camere arbitrali dell'avvocatura, in conformità con l'articolo 29, comma 1, lettera n), della legge n. 247 del 2012, con la previsione dell'attribuzione di funzioni in materia di decreti ingiuntivi e di opposizione ai decreti ingiuntivi, nonché della possibilità di trasferire agli arbitrati da esse amministrati le controversie pendenti in primo grado dinanzi all'autorità giudiziaria”*.

Molti gli spunti che da questo precedente sono stati tratti nel recente provvedimento, pur senza farne espressa menzione. Tra questi l'esclusiva competenza degli avvocati a svolgere il ruolo di arbitri, ma anche la loro presenza

obbligatoria a fianco delle parti, la qualificazione degli stessi avvocati-arbitri con l'auspicio, più che opportuno, di una loro specifica formazione e utili proposte di incentivi ed esenzioni fiscali. Altri aspetti sono invece scarsamente condivisibili.

L'art.14 prevede espressamente l'ipotesi di "*Trasferimento alla sede arbitrale dei procedimenti pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria*", sia pur solo in primo grado.

La proposta sembra comunque delineare un arbitrato amministrato, anche se con alcune forme 'ibride' di rinvio al codice di procedura civile. Si tratta, sembra, dell'introduzione di una nuova forma di arbitrato che si aggiunge a tutte le altre possibili già previste dall'ordinamento ed operative nel nostro panorama giuridico.

Il disegno di legge Caliendo ed altri ("*Istituzione e funzionamento delle camere arbitrali dell'avvocatura*"), invece, si occupa solo dell'istituzione delle camere arbitrali dell'avvocatura, con la previsione di ampi incentivi e sgravi fiscali. Così, in modo estremamente accattivante, viene introdotta la proposta: "*Il disegno di legge che è sottoposto al vostro esame, intende regolare la costituzione delle camere arbitrali dell'avvocatura, come strumento alternativo volontario alla giurisdizione pubblica. La proposta è peraltro anche finalizzata a ridurre, e quindi ad esaurire, l'arretrato di giudizi pendenti in materia civile, oltre che di impedirne la nuova formazione. Essa è rappresentativa di un servizio che l'avvocatura intende offrire ai cittadini; realizza il proposito di contribuire all'attuazione di modelli alternativi di risoluzione delle controversie, in tempi rapidi, di norma non superiori ad un anno, caratterizzati dal costo contenuto, per i cittadini e per le imprese che se ne avvalgono, oltre che la relativa deducibilità agli effetti fiscali*".

Questo progetto, di cui, a quanto mi risulta, poco si è parlato lo scorso anno, riappare ora, poiché il suo contenuto è stato proposto quale emendamento all'art.1 del D.L. 132 in sede di conversione. Entrambi i progetti (Venittelli e Caliendo) vengono richiamati e il richiesto emendamento accantonato poiché "*oggetto di differente esame in altra sede*".

Cominciano a circolare voci di un prossimo intervento del Ministero che, tra l'altro, prevederebbe l'introduzione dell'arbitrato 'in corso di processo'

o, come è stato definito, ‘dell’arbitrato deflattivo’, oltre alla negoziazione assistita.

Si intensificano i contatti tra CNF e Ministero, ampia soddisfazione viene manifestata dal CNF e, a marzo 2013, ad esempio viene diffuso questo comunicato stampa (sito CNF) significativo del clima proficuo che si sta creando.

“Negoziazione assistita dagli avvocati e Camere arbitrali presso i Consigli dell’Ordine come strumenti ordinari per la risoluzione stragiudiziale delle controversie; lavoro congiunto per la riforma del disegno di legge sul processo civile, superandone le gravi criticità. E piena attuazione della riforma forense a partire dal decreto ministeriale sui nuovi parametri per i compensi, che arriverà ‘prestissimo’”. E’ quanto ha assicurato il Guardasigilli Andrea Orlando al presidente del Consiglio Nazionale Forense, Guido Alpa, nel corso dell’incontro di oggi a via Arenula. Il presidente era accompagnato dall’Ufficio di presidenza del CNF. Lo riferisce una nota del CNF. “Siamo molto soddisfatti di questo avvio di collaborazione. Il Guardasigilli ha dimostrato attenzione e condivisione circa il potenziale di efficacia in termini di recupero dell’efficienza del sistema di queste nuove misure”, ha commentato Alpa. “Il confronto - aggiunge - è stato proficuo. Abbiamo convenuto circa la necessità di prevedere, in un sistema organico, percorsi alternativi di soluzione stragiudiziale delle controversie affidati all’Avvocatura, che garantisce preparazione tecnica e professionalità”.

L’avvocatura prosegue il suo percorso e, poiché la riforma forense, com’è noto, richiede decreti ministeriali attuativi, a maggio, circola un testo di decreto ministeriale richiesto dal CNF per un ‘Regolamento concernente le modalità per costituire camere arbitrali, di conciliazione ed organismi di risoluzione alternativa delle controversie di cui agli artt. 1 comma 3 e 29 comma 1 lett. n), L. 31 Dicembre 2012, n. 247’.

In realtà vi si dice assai poco e solo sulla costituzione delle camere stesse, rinviando a futuri regolamenti per la procedura ecc.

Comunque, a quanto pare, non vi è stato nessun seguito.

Nel luglio appaiono le Linee guida del Governo con la richiesta di attiva consultazione tramite email entro i primi di settembre.

Ci avviciniamo così rapidamente all’attualità.

3. L'arbitrato disegnato dal decreto legge n. 132 del 2014: dubbi e perplessità

In agosto i tempi accelerano, la consultazione è resa difficile dagli strumenti messi a disposizione, ma soprattutto sostanzialmente inutile nonostante gli sforzi di chi cerca di contribuire, se pur in pieno Ferragosto. Il testo, quantomeno per quanto riguarda il tema dell'arbitrato, resta assolutamente identico, ma diventa norma quale art.1 del D.L. 132/2014. E' dunque di questo che infine dobbiamo occuparci.

I tempi della conversione in legge sono ormai prossimi, si cercherà quindi, se pur brevemente, di porre in evidenza le maggiori criticità sulla base del testo che andrà all'esame della Camera, come lievemente modificato dal passaggio al Senato (il riferimento è al testo aggiornato al 23 ottobre come contenuto nel maxiemendamento governativo su cui è posta e ottenuta la fiducia al Senato). L'exkursus che ho ritenuto opportuno fare come introduzione, mi pare importante per sottolineare come il testo legislativo non corrisponda totalmente alle stesse aspettative dell'avvocatura.

A che tipo di arbitrato ci troviamo di fronte? Ci si aspettava un arbitrato amministrato dalle Camere Arbitrali dell'avvocatura, ma così non è. Si delinea un procedimento arbitrale *ad hoc*, regolato dalle disposizioni contenute nel titolo VIII del libro IV del codice di procedura civile.

Potrà essere inserito tra i c.d. arbitrati speciali (societario, appalti, lavoro ecc.)? Con quali specifiche caratteristiche e differenze rispetto all'arbitrato rituale c.d. di diritto comune? Le caratteristiche fondamentali di questo istituto vengono valorizzate ed il suo uso incentivato in modo tale che possa incidere in modo rilevante (o almeno incidere tout court) sullo smaltimento dell'arretrato o sulla possibile deflazione del contenzioso giurisdizionale?

Nella Relazione si dice testualmente: *“L'intervento proposto, con l'obiettivo di superare le criticità sopra indicate, prende le mosse dalla scelta politica di valorizzare quanto più possibile la professionalità e le competenze del mondo dell'Avvocatura, quale attore primario nel contesto dell'amministrazione della Giustizia, chiamato alla responsabilità di un fattivo concorso alla deflazione preventiva del contenzioso civile mediante gli strumenti allo scopo introdotti”*.

Anticipando le conclusioni, l'applicazione della riforma, temo, solleverà soprattutto dubbi e perplessità. Tuttavia ciò non esime l'interprete dal cercare di identificare quali sono gli elementi nella disciplina offerta nel D.L. 132, che farebbero sperare al Ministero una netta inversione di tendenza rispetto al deciso sottoutilizzo dell'arbitrato, che abbiamo dovuto sottolineare, commentando anche i recenti dati del Rapporto Isdaci.

Ma cerchiamo di andare con ordine. Pur non essendo questa la sede per un esame analitico del provvedimento, penso possa essere utile evidenziare alcuni degli aspetti che più lasciano perplessi o che, semplicemente, non necessitavano di un intervento legislativo perché già regolamentati nella normativa comune.

Tra questi rilevano proprio le indicazioni relative alla fonte dell'arbitrato: si è pensato che il legislatore volesse prevedere un arbitrato delegato o quanto meno suggerito dal giudice, ma nel testo della norma è rimasta solo la constatazione (art.1, comma1) che *“le parti, con istanza congiunta, possono richiedere di promuovere un procedimento arbitrale a norma delle disposizioni contenute nel titolo VIII del libro IV del codice di procedura civile”*. Diciamo dunque che il suggerimento può semplicemente derivare dall'inserimento della norma nel testo di legge, senza nulla aggiungere al potere delle parti di stipulare un compromesso con cui le stesse decidano di devolvere agli arbitri la loro controversia prima o durante il relativo esame in sede giudiziale, con la sola superflua premessa - se parliamo di arbitrato disciplinato dal c.p.c. -, che deve pur sempre trattarsi di controversie che non hanno ad oggetto diritti indisponibili e che non vertono in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale (a parte l'inciso inserito ora *“Tale facoltà è consentita, altresì, nelle cause vertenti su diritti che abbiano nel contratto collettivo di lavoro la propria fonte esclusiva, quando il contratto stesso abbia previsto e disciplinato la soluzione arbitrale”*). Purtroppo però è a tutti noto come gli arbitrati da compromesso siano pressoché inesistenti.

Nell'attuale assenza di incentivi, cosa dovrebbe spingere dunque le parti a fare una scelta di questo tipo? In un recente dibattito, il Consigliere Genovese ha ipotizzato un comune possibile motivo nella convinzione di entrambe le parti circa l'inadeguatezza del giudice incaricato di decidere la controversia. Credo

però sia realistica la valutazione fatta unanimemente dai primi commentatori secondo la quale, una volta iniziato il giudizio, c'è sempre una parte contenta di approfittare dei difetti del nostro processo, a partire dai tempi necessari per addivenire ad una decisione definitiva¹ per arrivare ai limiti dell'organo giudicante. L'unico vantaggio oggi chiaramente espresso, sembra essere, dunque, quello contenuto nel comma 3: *“Il procedimento prosegue davanti agli arbitri. Restano fermi gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda giudiziale e il lodo ha gli stessi effetti della sentenza.”* La praticabilità della *translatio iudicii* tra processo ordinario e processo arbitrale è stata ripetutamente sollecitata anche dall'Avvocatura, così come da gran parte della dottrina processualistica, ma oggi, grazie alla intervenuta sentenza della Corte costituzionale n.223/2013, sembra potersi considerare applicabile in tutte le ipotesi di rapporti tra arbitrato e giudice ordinario e viceversa, anche se ne dovranno essere chiarite le modalità e le forme².

La previsione normativa, per il resto, riguarda (art.1, comma 1) *“le cause civili dinanzi al tribunale o in grado d'appello pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto,, nelle quali la causa non è stata assunta in decisione.”* Una giusta limitazione temporale dunque.

Interessante appare anche l'emendamento inserito in Senato per cui, attualmente, si aggiunge: *“.....Per le controversie di valore non superiore a 50.000 euro in materia di responsabilità extracontrattuale o aventi ad oggetto il pagamento di somme di denaro, nei casi in cui sia parte del giudizio una Pubblica amministrazione, il consenso di questa alla richiesta di promuovere il procedimento arbitrale avanzata dalla sola parte privata, si intende in ogni caso prestato, salvo che la Pubblica amministrazione esprima il dissenso scritto entro 30 giorni dalla richiesta”*. Tale modifica, aggiunge, però, un'ipotesi apparentemente non prevista, cioè l'istanza di un'unica parte con eventuale necessità di attesa per la risposta della controparte, con utilizzazione del sistema del silenzio-accettazione. L'intento è quello di favorire l'arbitrato come strumento di soluzione anche delle controversie con la PA e questo è, senz'altro, di per sé meritorio.

¹ V. Vigoriti, Il 'trasferimento' in arbitrato: l'inizio di una inversione di tendenza?, in www.giustiziacivile.com

² V. i commenti alla sentenza di M. Bove, A. Briguglio, S. Menchini, B. Sassani, in Riv. Arb., 2014, 88 ss.

In conclusione, a parte l'ipotesi ultima, l'idea del legislatore sembrava semplificare la domanda d'arbitrato, presumibilmente presentata contestualmente dalle parti al giudice che, verificati i presupposti (ma dobbiamo sperare che questo non possa incidere sulla valutazione che il tribunale arbitrale potrà essere chiamato a fare sulla sua competenza!), dà il via alla procedura e (art.1, comma 2): *“ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute, dispone la trasmissione del fascicolo al presidente del Consiglio dell'ordine del circondario in cui ha sede il tribunale ovvero la corte di appello per la nomina del collegio arbitrale”*.

Altro aspetto fonte di grandi perplessità che ritengo indispensabile segnalare da subito, è quello della nomina degli arbitri.

Come sottolineato, ci si aspettava un arbitrato amministrato, anche se solo presso le Camere Arbitrali dell'avvocatura, mentre si tratta dell'indicazione di un'autorità di nomina individuata nel presidente dell'Ordine competente.

La nomina degli arbitri è così disciplinata nel testo licenziato dal Senato con i relativi emendamenti (in grassetto), il compito spetta secondo il comma 2 al *“presidente del Consiglio dell'ordine del circondario in cui ha sede il tribunale ovvero la corte di appello per la nomina del collegio arbitrale per le controversie di valore superiore ad euro 100.000 e, ove le parti lo decidano concordemente, di un arbitro per le controversie di valore inferiore ad euro 100.000. Gli arbitri sono individuati, concordemente dalle parti o dal presidente del Consiglio dell'ordine, tra gli avvocati iscritti da almeno cinque anni nell'albo dell'ordine circondariale che non hanno subito negli ultimi cinque anni condanne definitive comportanti la sospensione dall'albo e che, prima della trasmissione del fascicolo, hanno reso una dichiarazione di disponibilità al Consiglio stesso.”*

Prevedibile la proposta d'inserimento di un comma 2 bis quanto alle incompatibilità. *“La funzione di consigliere dell'ordine e l'incarico arbitrale di cui al presente articolo sono incompatibili. Tale incompatibilità si estende anche per i consiglieri uscenti per una intera conciliatura successiva alla conclusione del loro mandato”*.

Opportunamente a seguito del passaggio in Senato non si prevede più la nomina automatica di un collegio arbitrale, ma è prevista l'alternativa.

Tutto questo meccanismo richiederebbe una precisa disamina, che come è già stato sottolineato (Navarrini; riflessioni a prima lettura del nuovo arbitrato ‘deflattivo’) porta comunque ad affrontare una lunga serie di perplessità e dubbi. Ancora una volta i principali dubbi derivano dall’apparente limitazione della volontà delle parti che, anche concordemente, sembrano non poter scegliere liberamente tra collegio ed arbitro unico, né tra professionisti, non solo diversi dagli avvocati, ma neppure che esercitino in un diverso distretto, magari che non siano cittadini italiani, il che, ad esempio, potrebbe essere interessante per risolvere una controversia internazionale.

Per proseguire questa rapidissima carrellata, non posso non evidenziare come nulla si dica sulle concrete modalità di trasmissione del fascicolo e sul prosieguo del giudizio se non che deve avvenire “*ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute*”.

Quest’ultima espressione, unitamente a quanto ricordato nel comma 3 rispetto alla *translatio iudicii*, è tutto quello che si dice sulla procedura, ma è già sufficiente a sollevare diverse perplessità. Tale formula, aveva del resto già creato perplessità quando fu inserita nell’art.59, comma 2, l. n.69/209 (seppur seguita da una “*ragionevole interpretazione riduttiva e salvifica*” v. Briguglio). Non è questa la sede per trattare il punto in maniera approfondita, ma ritengo sia importante sottolinearne le possibili conseguenze sulla modifica di fattori normalmente identificanti l’attività di arbitro. Ad esempio, nulla si dice sull’istruttoria e nulla è previsto in ordine alla sorte delle prove già raccolte (Valerini, “*Per ridurre l’arretrato entra in campo l’arbitrato: ma funzionerà davvero?*”, in www.dirittoegiustizia.it secondo il quale, verosimilmente, manterranno l’efficacia loro propria e non degraderanno, come normalmente avviene, a argomenti di prova).

L’ipotesi di mantenerne l’efficacia, lascia perplessi se sottratta alla libera volontà delle parti e, d’altra parte, trasformerebbe gli arbitri in soggetti destinati a completare il lavoro del giudice, anziché a svolgere il loro compito di decidere autonomamente la controversia. Non a caso questo ha fatto sì che, immaginato come prosieguo di un giudizio (soprattutto se in caso d’appello) abbia fatto pensare ai GOA. Il che pare non certo compatibile con l’attività di arbitro che, pur ricevendo l’incarico nel corso di un giudizio di secondo grado

(se d'arbitrato si parla e non si pensa di dare un altro nome all'istituto), non può che consistere nel decidere la controversia in totale autonomia, anche legittimamente ignorando la decisione di primo grado e tutte le altre valutazioni compiute dai giudici. Quanto meno in assenza di espressa richiesta delle parti. La disciplina dell'ipotesi in cui la richiesta congiunta delle parti avvenga in grado d'appello è contenuta nel comma 4 ed è uno degli aspetti più delicati che dovranno essere oggetto di attenta valutazione. Basti, tra l'altro, il rilievo che, nel peggiore dei casi (ma non così infrequente, ahimè), ad un giudizio di impugnazione del lodo può seguire un ritorno dal giudice per la ripresa di un giudizio sospeso solo perché le parti hanno deciso di fare un tentativo con l'arbitrato, ma poi non sono state d'accordo sul risultato raggiunto.

Tranne nell'ipotesi di non riassunzione a seguito della mancata emanazione del lodo, il processo originario non si estinguerebbe neppure. Paradossalmente, quindi, finirebbe con l'essere un aggravio per la procedura iniziale, anziché un'occasione di deflazione.

4. Riflessioni conclusive

Le riflessioni conclusive, a mio avviso, devono avere come premessa due diverse prospettive: A) un arbitrato 'speciale' quale strumento deflattivo, insieme ad altri strumenti ADR; B) la valorizzazione dell'arbitrato di per sé che, ovviamente, finirebbe per produrre anche una riduzione del contenzioso giudiziario.

A) A parte tutti i dubbi e le perplessità manifestate, sinceramente non credo che l'arbitrato, così come disciplinato, possa avere un qualsiasi impatto sulla riduzione del contenzioso, né credo possa (oltretutto in totale assenza di incentivi per le parti e la sola previsione di una futura regolamentazione dei costi per calmarli, certamente non incentivante per gli avvocati) apparire in alcun modo 'attraente' agli occhi dei litiganti. Ad esempio, la fiducia nello strumento, poteva essere rinforzata con l'indicazione di un arbitrato amministrato, quale quello delle Camere di commercio, che, come il Rapporto Isdaci riporta, ha già dato sul campo un'ottima prova. Ad esse si potevano aggiungere le Camere Arbitrali dell'avvocatura in lenta crescita, ma pur sempre con un arbitrato amministrato, un regolamento di procedura specifico e ritagliato sulle esigenze di questo modello.

Apparentemente viene limitata la possibilità per le parti di disciplinare molti aspetti della procedura e questo può anche essere accettato (ricordiamo le polemiche suscitate dall’emanazione delle norme sull’arbitrato societario, che peraltro erano molto meno ‘invasive’), ma ne deve valere la pena agli occhi dei potenziali utenti.

La scelta di affidare il compito di questo specifico arbitrato esclusivamente agli avvocati, può avere un senso, ma senza ulteriori limiti, soprattutto in caso di concorde volontà delle parti.

Il particolare uso che di questi avvocati-arbitri si fa nel decreto è, invero, espressamente riferito al solo smaltimento dell’arretrato. Infatti, l’art.1 è intestato “*Trasferimento alla sede arbitrale di procedimenti pendenti dinanzi all’autorità giudiziaria*”, ma al suo interno si precisa “*pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto*”, il che vuol dire che non è una previsione destinata a valere anche in futuro durante lo svolgimento di un qualunque processo. Se si voleva allora utilizzare la disponibilità offerta dall’Avvocatura si potevano forse trovare altre vie. Ricordo, ad esempio, l’idea circolata in passato sull’utilizzo degli avvocati mediatori allo scopo di rivalutare l’arretrato. Ancora, il riferimento ai GOA invece appare interessante come sollevato in un recente dibattito on line dal Consigliere Genovese, sottolineando come il ruolo previsto per gli arbitri nel decreto, assomigli decisamente all’attività dei GOA. Il Consigliere ha evidenziato in quella sede, la possibile grande utilità di queste figure, con alcune semplici modifiche e integrazioni alla normativa vigente e grande attenzione da parte dei responsabili degli Uffici Giudiziari. In sostanza forse non ci sarebbero impedimenti ad aumentarne l’utilizzo, che “*ben potrebbe essere affidato in larga misura agli avvocati*”, ma sotto la diretta responsabilità del Ministero di Giustizia e quindi offrendo comunque alle parti una sentenza conclusiva in tempi brevi, ma con anche le garanzie di possibili successive impugnazioni.

B) Quanto al secondo aspetto, la valorizzazione dell’arbitrato sarebbe senza dubbio auspicabile e di grande aiuto per la comunità commerciale nel proficuo miglioramento dei tempi e della qualità nella soluzione delle controversie, con innegabile vantaggio anche agli occhi degli investitori esteri, ma passando necessariamente dalla tutela e miglioramento delle caratteristiche principali

dell'arbitrato, quali tra le altre: l'autonomia delle parti, la qualità degli arbitri e le correlate garanzie previste per tutelarne l'imparzialità e l'indipendenza, ma anche, con l'incentivazione dell'arbitrato amministrato per la trasparenza ed il controllo che garantisce. Si potrebbe dunque incrementare l'impegno mostrato dal legislatore e dalla magistratura nell'aumentare sempre più la collaborazione tra le due forme di soluzione della controversia, ma anche dal definitivo chiarimento di alcuni nodi importanti quali la concessione di cautelari ad opera degli arbitri e una attenta riflessione sul giudizio di impugnazione del lodo stesso, i cui tempi scoraggiano non poco la scelta di tale strumento, ma che, come l'esperienza all'estero insegna, non può essere totalmente eliminato.

Sotto il primo profilo, a mio avviso, si dovrebbe presentare una concreta proposta di possibile disciplina dei cautelari in arbitrato, prevedendo che siano gli arbitri a valutare i requisiti per la concessione del provvedimento cautelare e ad indicarne i contenuti, per poi chiedere a un giudice il semplice exequatur sulla base di un mero controllo formale, tale da giustificare poi l'intervento pubblico per la successiva esecuzione. Quanto alla revisione dell'impugnazione per nullità, forse potrebbe valere la pena di giungere all'indicazione di un giudice con una specifica specializzazione sul punto. Ma tutto questo richiede certamente maggiore meditazione.

eBook realizzato nel novembre 2014