



# TERZO RAPPORTO SULLA DIFFUSIONE DELLA GIUSTIZIA ALTERNATIVA IN ITALIA

*con il Patrocinio della Camera dei Deputati*



*e del Ministero della Giustizia*



Proprietà letteraria riservata  
© 2010, ISDACI

---

Stampa: Global Print, Gorgonzola (MI)

## INDICE GENERALE

<i>La terza edizione del Rapporto: uno stimolo verso ulteriori traguardi</i>	
Giovanni Deodato	5
<i>La diffusione della giustizia alternativa in Italia nel 2008: i risultati di una ricerca</i>	
Vincenza Bonsignore	13
<i>Interpretazione dei dati e tendenze evolutive</i>	
Francesco Paolo Luiso	127
<i>Prospettive dell'arbitrato amministrato: alcune considerazioni</i>	
Vittorio Colesanti	141
<i>Non solo conciliazione</i>	
Chiara Giovannucci Orlandi	153



## LA TERZA EDIZIONE DEL *RAPPORTO*: UNO STIMOLO VERSO ULTERIORI TRAGUARDI

Giovanni Deodato\*

Sommario: 1. Quale sfondo a questo Rapporto. – 2. Gli attuali traguardi. – 3. Prendendo spunto dal Rapporto.

### **1. Quale sfondo a questo Rapporto**

Il terzo *Rapporto annuale sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia* vede la luce mentre la riforma del processo civile, l. 18 giugno 2009, n. 69, incide in profondità sullo sviluppo della pratica conciliativa delegando il Governo ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, la disciplina della conciliazione nella sfera civilistica.

Alla rete degli 'sportelli' di conciliazione esistenti sono destinati ad affiancarsi non solo gli organismi di conciliazione che saranno istituiti presso i tribunali dai Consigli degli ordini degli avvocati, ma altresì quelli attivabili ad opera di altri ordini professionali, istituzionalizzando iniziative cui già hanno dato vita taluni Consigli degli ordini dei commercialisti, dei medici, degli ingegneri.

Al contempo sono istituiti nuovi casi di obbligatorietà del tentativo di conciliazione in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e da diffamazione tramite mezzi di comunicazione, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

L'intento è altamente condivisibile, così come non può che essere positivo il giudizio su questo atteso intervento normativo, ma i rischi esistono e, come appresso si osserverà, riguardano l'atteggiamento che professionisti e soggetti portatori di interessi collettivi assumeranno nei confronti di questa profonda riforma.

La conciliazione, con l'encomiabile avallo del legislatore, deve consolidarsi in un ruolo non alternativo, bensì complementare ed integrativo rispetto all'amministrazione della giustizia civile, e l'istituzione di inediti casi di obbligatorietà del tentativo di conciliazione deve essere percepita dalle parti, da chi

---

\* Presidente Isdaci.

le assiste e da chi le rappresenta, quale concreta opportunità di evitare l'azione in sede giudiziale e quale fecondo mezzo per la diffusione della cultura della conciliazione.

Affinché la giustizia extragiurisdizionale possa essere realmente complementare a quella togata, nella prospettiva di maggiore efficienza del sistema nel suo complesso, è però necessario che gli utenti –cittadini ed imprese- siano concretamente edotti delle opportunità loro offerte, e che i soggetti il cui ruolo di influenzatori è innegabile –legali, associazioni dei consumatori, organizzazioni imprenditoriali- ripongano senza riserve fiducia nelle occasioni dischiuse dalle nuove regole.

E' scontato l'auspicio che, il prossimo anno, la quarta edizione del *Rapporto testimoni* il positivo riscontro della conciliazione nel Paese, evidenziando un incremento tanto della domanda di servizi, quanto dei soggetti in grado di offrirli.

## **2. Gli attuali traguardi**

Di conciliazione ancora non si parlava quando il nostro Istituto scientifico ventiquattro anni or sono vide la luce unitamente alla Camera Arbitrale ad iniziativa della Camera di commercio di Milano, secondo un disegno volto ad assegnare alla Camera arbitrale il compito dell'amministrazione dei procedimenti, ed all'Isdaci a livello nazionale quello della ricerca e dello sviluppo delle conoscenze scientifiche dell'arbitrato e del diritto commerciale. In quel tempo l'arbitrato era prerogativa dei grandi contratti internazionali e, sul piano interno, degli appalti nonché delle più complesse operazioni di acquisizione di aziende, mentre la relativa offerta faceva capo, pressoché esclusivamente, ad alcune istituzioni internazionali dalle radicate tradizioni.

Oggi il *Rapporto* fotografa 69 camere arbitrali istituite presso le Camere di commercio, 24 camere arbitrali esterne al circuito camerale, 105 servizi di conciliazione presso le stesse Camere, 58 centri di conciliazione esterni, ai quali devono aggiungersi i 17 servizi di conciliazione presso i Corecom, Comitati regionali per le comunicazioni. Questi soggetti hanno complessivamente amministrato 681 procedimenti arbitrali e 100.783 tentativi di conciliazione, dato quest'ultimo cui significativamente contribuiscono anche le

esperienze di conciliazione cosiddetta ‘paritetica’ promosse dalle associazioni dei consumatori.

Alcune Camere di commercio offrono servizi di conciliazione *on line*, avendo in ciò preceduto il legislatore, nella consapevolezza delle potenzialità di questa forma che lo strumento della composizione negoziata delle liti può auspicabilmente assumere.

Non esiste, quindi, migliore conferma di quella offerta da questi dati della lungimiranza delle Camere di commercio e delle imprese che nella seconda metà degli anni ottanta si associarono al progetto della Camera milanese, condividendo la finalità di sviluppare le conoscenze dei metodi di composizione dei conflitti ad opera di giudici ‘non togati’, nella certezza che ciò avrebbe alimentato la domanda dei procedimenti stessi.

Oggi il sistema delle Camere di commercio con l’offerta dei servizi di arbitrato e conciliazione adempie ad un preciso ruolo pubblico che sempre più nitidamente è complementare all’amministrazione togata della giustizia.

Coerentemente a questo disegno la Camera di commercio di Milano con la sua Camera arbitrale, insieme ad Unioncamere e ad Isdaci quattro anni or sono hanno messo a punto il progetto del *Rapporto annuale sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia*, volto a fotografare possibilmente l’intero mondo delle procedure extragiudiziali nel nostro Paese, cui il sistema delle Camere di commercio contribuisce in modo determinante, sebbene non esclusivo.

Le prime edizioni del *Rapporto* hanno rappresentato l’occasione per un confronto cui non è rimasto estraneo lo stesso Governo, il quale, proprio in relazione all’attuale riforma del processo civile, ha individuato in Isdaci l’interlocutore del Ministero della Giustizia per la sfera degli strumenti extragiudiziali: così, infatti, il *Protocollo d’intesa* firmato il 14 ottobre 2009 che, al plauso per il *Rapporto* stesso, “*ad oggi è l’unica fonte di documentazione su questo tema nel nostro Paese*”, coniuga l’auspicio che le prossime edizioni scandagolino anche il panorama dei differenti modelli di composizione extragiudiziale dei conflitti riscontrabili nelle pubbliche amministrazioni.

Riconosciuto che, a favore dell’arbitrato e della conciliazione, l’Istituto ha promosso “*una cultura economico-giuridica che si è andata diffondendo e consolidando*”, il *Protocollo d’intesa* stabilisce altresì che Isdaci potrà

partecipare, quale “*personalità di particolare autorevolezza e competenza*” a commissioni ministeriali istituite per approfondire i temi riguardanti le procedure di composizione negoziata delle controversie.

Tale accordo quindi costituisce il massimo riconoscimento del contributo di Isdaci al radicamento di una vera e propria ‘cultura’ di affiancamento al sistema della giustizia civile di strumenti, talvolta alternativi come l’arbitrato, talaltra complementari come la conciliazione che siano in grado di modulare secondo parametri di efficienza e di efficacia le modalità di gestione della conflittualità. Le attività di Isdaci sono sempre state condotte nella dimensione interdisciplinare, prospettando in più di un caso al legislatore l’opportunità di scelte atte a riverberare effetti positivi sui rapporti economici, oltre che sulle relazioni giuridiche. E’ il caso di menzionare, per tutti, l’esempio – anche se non recentissimo - del dibattito scientifico promosso in relazione alla riforma della disciplina arbitrale del 1994, e le indicazioni formulate dal *panel* di studiosi, operatori, rappresentanti le Istituzioni, cui Isdaci nei drammatici giorni della guerra del Golfo chiese di seguire il caotico evolvere degli eventi indicando alle imprese colpite dall’embargo internazionale le direzioni da seguire e le scelte da operare<sup>1</sup>.

Saper interpretare in un’ottica scientifica fenomeni complessi fornendo in modo propositivo indicazioni operative che tengano conto della interazione di molteplici fattori, è ciò che da sempre l’Istituto si è proposto di fare. Infatti, Isdaci collabora sempre più sul piano scientifico con Camere di commercio, Ordini professionali, imprese nella progettazione e nella realizzazione di corsi specialistici in tutta Italia. La dimensione formativa non può essere avulsa da quella di studio e di ricerca per le interrelazioni fra queste attività, che trovano sintesi nei quaranta volumi pubblicati in un lasso di tempo caratterizzato da profonde trasformazioni sociali, economiche e culturali.

Solo la qualificazione resa possibile dalla partecipazione ad adeguati percorsi formativi dei soggetti sui quali grava l’onere di far dialogare le parti in lite può far sì che gli strumenti oggi approntati dal legislatore per imprimere forza alla conciliazione riscontrino il successo da tutti auspicato: l’obbligo di formazione permanente del conciliatore o mediatore costituisce, del resto, un profilo centrale dell’*Euro-*

---

<sup>1</sup> *Il conflitto del Golfo e i contratti di impresa. Esecuzione adattamento e risoluzione in uno scenario di crisi*, a cura di C. Vaccà.



pean Code of Conduct for Mediators<sup>2</sup>, che affianca la Direttiva n. 2008/52 del 21 maggio 2008 relativa alla mediazione in materia civile e commerciale.

Dispone, infatti, l'art. 1.1 che *“i mediatori dovranno essere competenti ed abili in merito al procedimento di mediazione. Elementi rilevanti comprendono un adeguato training ed un continuo aggiornamento della propria formazione e pratica nelle capacità di mediazione, avuto riguardo ai relativi standards ed ai sistemi di accreditamento”*.

Alla preparazione professionale del conciliatore, si affianca la deontologia secondo cui egli (art. 2.1. del *Code of Conduct*.) *“non deve agire (o avendo già iniziato, non deve continuare ad agire) prima di aver dichiarato qualsiasi circostanza che possa (o possa essere considerata tale da) intaccare la propria indipendenza o determinare un conflitto di interessi. Il dovere di informazione costituisce una obbligazione che persiste per tutta la durata del procedimento”*.

Si tratta, come è chiaro, di principi non dissimili da quelli sanciti dagli artt. 51 e 52 cod. proc. civ. in relazione ai magistrati, e l'analogia non può considerarsi casuale, poiché giudici e conciliatori assicurano, ciascuno in relazione al proprio ruolo, che l'accesso alla giustizia sia assicurato a tutti, nelle forme di caso in caso più consone, garantendo una ineccepibile preparazione tecnica e specchiato profilo deontologico.

### **3. Prendendo spunto dal Rapporto**

Il collegamento delle attività scientifiche di Isdaci ad un *Rapporto* con cadenza annuale intende stimolare un dibattito, più ampio possibile, sul tema dell'accesso alla giustizia sollecitando proposte, critiche ed osservazioni di operatori, studiosi ed istituzioni: l'occasione della presentazione pubblica di ogni nuova edizione è volta a soddisfare anche questa finalità.

Il monitoraggio che è alla base del *Rapporto* consente di verificare sul campo l'impegno di coloro i quali offrono procedimenti di composizione dei conflitti. Tra essi va posta in risalto la conciliazione in materia di telecomunicazione dove le relative imprese dimostrano la loro preferenza verso i procedimenti svolti innanzi ai Corecom rispetto a quelli svolti dalle Camere di Commercio.

---

<sup>2</sup> Pubblicato nella versione italiana il 2 luglio 2004, *Codice europeo di condotta per mediatori*.

E' noto che il numero degli organismi di conciliazione è in aumento e, come si è detto, ancora maggiore dovrebbe essere in seguito alla nuova disciplina della conciliazione extragiudiziale. Tale aumento però porterebbe un effetto benefico all'amministrazione della Giustizia, poiché i conseguenti accordi raggiunti in sede conciliativa diminuirebbero il carico giudiziario.

Ciò induce ad alcune considerazioni.

Innanzitutto, l'offerta di modalità di composizione extragiudiziale delle liti si avvia ad essere caratterizzata da un elevato grado di diversificazione dei soggetti che amministrano i procedimenti, nella gran parte dei casi a fronte di compiti istituzionali, in altri per finalità imprenditoriali.

In secondo luogo può accadere che anche chi conosce la sfera dei procedimenti extragiudiziali non sia però a conoscenza di alcune iniziative, specie se di recente attivazione, quali –ad esempio- *l'Arbitro bancario finanziario* della Banca d'Italia, attivo dal 15 ottobre 2009 ed i cui servizi si configurano nei confronti dei clienti delle banche, degli intermediari iscritti negli elenchi previsti dal Testo unico bancario, degli istituti di moneta elettronica, di Bancoposta; oppure la *Camera di conciliazione e di arbitrato per le controversie fra investitori ed intermediari* presso Consob, cui possono rivolgersi coloro i quali, non professionalmente, stipulino contratti d'investimento: entrambe le iniziative trovano radici nella L. 28 dicembre 2005 n. 262, recante disposizioni *per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari* che espressamente li delineò (art. 27 e 29).

Giunti alla terza edizione sembra potersi ritenere che il *Rapporto* non soltanto sia l'unica raccolta di dati in questa materia, ma assuma altresì – grazie alla valorizzazione delle conoscenze- i tratti di una opportunità di arricchimento del dibattito scientifico.

I tempi appaiono quindi maturi per qualificare ulteriormente l'impegno degli Enti promotori del *Rapporto*.

Ciò può essere reso possibile da incontri, in sedi diverse, fra i soggetti attivi nell'offerta degli strumenti di composizione extragiudiziale dei conflitti, per i quali sarebbe un momento di verifica dei risultati conseguiti e di confronto per trarre ulteriori indicazioni per lo sviluppo della pratica arbitrale e conciliativa, anche alla luce delle esperienze sviluppate e dell'evoluzione normativa.

Potrebbero infatti aver luogo in città diverse, come è già stato proposto da due importanti Camere di Commercio, alcuni convegni con i soggetti interessati all'amministrazione delle forme di Giustizia non togata. Tutto ciò confermerebbe la vocazione nazionale dell'attività di Isdaci e terrebbe conto delle specificità e delle esperienze locali in grado di alimentare opportunità di dibattito da prospettive diverse rispetto all'appuntamento annuale milanese di presentazione del *Rapporto*.

Un sincero ringraziamento, infine, alla Camera dei Deputati, al Ministero della Giustizia per il loro alto patrocinio e a tutti coloro i quali hanno reso possibile questa terza edizione del *Rapporto*, con l'auspicio di ulteriori obiettivi da raggiungere tutti insieme.



**LA DIFFUSIONE DELLA GIUSTIZIA ALTERNATIVA  
IN ITALIA NEL 2008:  
I RISULTATI DI UNA RICERCA**

Vincenza Bonsignore\*

Sommario: 1. Introduzione: la terza edizione della ricerca sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia. - 2. Presentazione della ricerca 2008. - 3. Monitoraggio dei Centri italiani nel 2008: analisi del campione e dell'adesione alla ricerca. - 4. Le Camere arbitrali. - 4.1 Le Camere arbitrali esterne al sistema camerale. - 4.2 Le Camere arbitrali del sistema delle Camere di Commercio. - 4.3 L'arbitrato amministrato in Italia nel 2008. - 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 2008. - 6. La conciliazione. - 6.1.1 La conciliazione amministrata. - 6.1.2 Le Camere di conciliazione amministrata esterne al sistema camerale. - 6.1.3 Le Camere di conciliazione amministrata del sistema delle Camere di Commercio. - 6.1.4 La conciliazione amministrata in Italia nel 2008. - 6.2.1 La conciliazione presso i Corecom. - 6.2.2 I Corecom. - 6.2.3 La conciliazione presso i Corecom nel 2008. - 6.3.1 La c.d. conciliazione paritetica. - 6.3.2 I servizi di c.d. conciliazione paritetica. - 6.3.3 La c.d. conciliazione paritetica in Italia nel 2008. - 7. L'Online Dispute Resolution (ODR). - 8. L'attività alternativa alla giurisdizione delle Authority e dei Ministeri. - 9. L'attività preventiva dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP). - 10. Il panorama della giustizia alternativa in Italia nel 2008. - 11. Conclusioni

**1. Introduzione: la terza edizione della ricerca sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia**

La ricerca che ho il piacere di illustrare nelle pagine seguenti è giunta ormai alla sua terza edizione consecutiva e si sta gradatamente affermando come un appuntamento annuale nel quale fare il punto sulle caratteristiche salienti della giustizia alternativa e sulla sua diffusione nel nostro Paese.

---

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

Anche quest'anno, come nel precedente<sup>1</sup>, il monitoraggio dei Centri A.D.R.<sup>2</sup>, è stato commissionato da Unioncamere e dalla Camera di Commercio di Milano ad Isdaci, che continua a curarne anche il coordinamento e, su incarico di tale istituto, a chi scrive. I risultati della ricerca vengono pubblicati corredati dal commento di autorevoli studiosi ed esperti della materia.

Il presente studio è nato per far fronte ad una duplice esigenza: da un lato, al fine di verificare l'applicazione concreta della crescente normativa in questo settore, operare un censimento dei Centri A.D.R. realmente attivi in Italia, intendendosi per attivi i soggetti che hanno predisposto un ufficio, del personale incaricato della gestione delle procedure ed un regolamento per disciplinare le stesse; e dall'altro lato, procedere ad una stima delle procedure di arbitrato, conciliazione e nomi a dominio realmente promosse e gestite da quegli stessi enti nel nostro Paese.

Ripetere l'indagine negli anni (il periodo di studio si estende ormai dal 2005 al 2008), secondo questa duplice visuale permette così di offrire un panorama sempre più completo non solo dello sviluppo dei servizi A.D.R. per forma organizzativa, tipologia di strumento offerto, collocazione geografica e settore di interesse, ma anche dell'andamento delle domande di arbitrato, conciliazione e riassegnazione dei nomi a dominio in Italia, nonché delle fattispecie

---

<sup>1</sup> Nel 2007, su incarico della Camera arbitrale nazionale e internazionale di Milano, con il coordinamento del Centro Studi e Documentazione ADR, chi scrive ha realizzato il volume "Primo rapporto sulla giustizia alternativa", che venne presentato lo scorso 25 febbraio 2008, nell'ambito di un evento organizzato da Isdaci, Camera di Commercio e Camera arbitrale di Milano. Il "primo rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia" è pubblicato all'indirizzo [http://www.camera-arbitrale.it/news.php?news\\_id=53&lng\\_id=7](http://www.camera-arbitrale.it/news.php?news_id=53&lng_id=7)  
Nel 2008, considerato il buon esito dell'iniziativa, il monitoraggio venne commissionato da Unioncamere e dalla Camera di Commercio di Milano all'Isdaci, e su incarico di questo istituto, che ne ha curato anche il coordinamento, alla scrivente e conflui nel "Secondo rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa" corredato da commenti di autorevoli studiosi ed esperti della materia e presentato lo scorso 9 febbraio 2009 nell'ambito di un evento di risonanza nazionale, alla presenza delle autorità. Il "Secondo rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia" è pubblicato all'indirizzo [http://www.isdaci.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14](http://www.isdaci.it/index.php?option=com_content&view=article&id=14)

<sup>2</sup> L'acronimo A.D.R. sta per *Alternative Dispute Resolution* e indica gli strumenti di risoluzione delle controversie alternative alla giustizia ordinaria, ovvero principalmente, ai fini del presente studio, dell'arbitrato, della conciliazione e della riassegnazione dei nomi a dominio.

più ricorrenti nelle quali imprese e cittadini del nostro Paese decidono di far ricorso a tali procedure.

L'attenzione sia per i soggetti che svolgono il servizio di conciliazione, sia per le caratteristiche delle procedure stesse, appare centrale anche nella recente delega al governo della legge sulla conciliazione commerciale contenuta nella legge 18 giugno 2009, n. 69 dal titolo "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché la materia di processo civile*". L'articolo 60 di tale legge, tra le varie indicazioni alle quali il Governo si deve attenere nel regolamentare tale materia, individua, in primo luogo, un elenco di soggetti che possono creare gli organismi di conciliazione e stabilisce che tali "Centri" debbano essere professionali e indipendenti, stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione, oltre che destinati a venire iscritti nel Registro istituito presso il Ministero della giustizia.

La legge delega prevede, inoltre, che tra gli organismi che potranno essere iscritti di diritto nel Registro vi siano i servizi istituiti presso le Camere di Commercio ai sensi della legge 580/93, quelli creati presso i Tribunali dai consigli degli ordini degli avvocati e quelli istituiti presso i consigli degli ordini professionali, per controversie relative a particolari materie.

Per quanto riguarda poi la procedura, la legge delega all'art. 60 prevede che la conciliazione verta su diritti disponibili e individua una serie di incentivi per promuoverne l'utilizzo: primo fra tutti quello fiscale, ma anche l'efficacia esecutiva del verbale di avvenuta conciliazione che è titolo valido per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale. Sempre nell'art. 60 della legge delega sono previsti, altresì, l'obbligo dell'avvocato di informare la parte, la durata della procedura di conciliazione che non deve superare i quattro mesi, ma anche una forma di sanzione: l'esclusione della ripetizione delle spese o la condanna a pagare le spese del soccombente, salvo quanto previsto dagli artt. 92 e 96 c.p.c., o di ulteriore somma a titolo di contributo unificato del vincitore che abbia rifiutato l'accordo se il provvedimento che chiude il giudizio corrisponda interamente al contenuto dell'accordo proposto in sede di procedimento di conciliazione. Tuttavia, anche nel testo di legge con il quale si intende introdurre in modo definitivo la conciliazione nel nostro Paese, rendendola stabilmente una delle

soluzioni a disposizione dei soggetti in lite, il primo criterio al quale il legislatore delegato deve attenersi è garantire l'accesso alla giustizia. In altri termini la legge prevede che il ricorso alla conciliazione per quanto sostenuto attraverso incentivi e sanzioni, non possa mai precludere il ricorso alla giustizia ordinaria, rispetto alla quale non è mai considerata in opposizione.

Purtroppo non è ancora possibile sapere se e come la delega verrà recepita, perché proprio durante la stesura del presente testo è allo studio lo schema di decreto legislativo attuativo dell'art. 60, legge 18 giugno 2009, n. 69 in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, e presumibilmente il decreto sarà approvato nella versione definitiva, dopo la stampa della ricerca. Tuttavia è ipotizzabile che la tutela dell'accesso alla giustizia sia uno dei punti cardine sul quale verta il decreto legislativo delegato, perché, al riguardo, la legge delega riprende un principio espresso in modo altrettanto esplicito dal legislatore europeo, il quale, nella Direttiva del Parlamento e del Consiglio dell'Unione Europea del 21 maggio 2008, n. 52, stabilisce alcune norme che dovrebbero applicarsi soltanto alla mediazione nelle controversie transfrontaliere, anche se, come espressamente indicato nel punto 8, nulla vieta *“agli Stati membri di applicare tali disposizioni anche ai procedimenti di mediazione interni”*. L'art. 5 al comma 2 precisa, infatti, che *“La presente direttiva lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi e sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario, purché tale legislazione non impedisca alle parti il diritto di accesso al sistema giudiziario”*.

Quanto precede costituisce una doverosa premessa alla ricerca, in quanto obiettivo del presente lavoro non è quello di operare un confronto, in un'ottica di contrapposizione, tra gli imponenti numeri della giustizia ordinaria e quelli, sia pur in crescita, ma assai più contenuti della giustizia alternativa.

Né d'altra parte, lo studio svolto in questi anni intende valutare la portata deflativa degli strumenti A.D.R., operazione che risulterebbe del tutto vana considerato che il numero di nuovi procedimenti civili presentati ogni anno supera ormai i 5 milioni, contro le poco più di 100.000 domande di A.D.R. registrate in Italia nel 2008.



Il presente studio intende, piuttosto, valutare il grado di realizzazione del principio di sussidiarietà della giurisdizione. Per quanto gli strumenti di risoluzione delle controversie, quali l'arbitrato, la conciliazione e la riassegnazione dei nomi a dominio, continuino per comodità di tradizione ad essere definiti come "alternativi", essi, ai fini del presente studio, non vengono in alcun modo visti in contrapposizione alla giustizia ordinaria. Piuttosto, la ricerca che si illustra appare in linea con autorevole dottrina<sup>3</sup>, secondo la quale l'intervento autoritativo giurisdizionale, un tempo considerato prioritario, viene oggi ritenuto l'ultima *chances* a disposizione dei soggetti in lite, quando le altre soluzioni, quali la negoziazione diretta tra le parti, la mediazione e l'arbitrato non riescono a raggiungere lo scopo.

## **2. Presentazione della ricerca 2008**

Poiché, come anticipato, la ricerca è finalizzata a due obiettivi principali: da un lato, al fine di sopperire alla mancanza di un albo o di un registro che contempli tutti i servizi di arbitrato, di conciliazione e di riassegnazione dei nomi a dominio, a) operare un censimento di tutti i Centri, pubblici e privati, che in Italia che offrano tali servizi e, dall'altro, b) verificare quante procedure essi abbiano gestito, con quali caratteristiche e risultati, anche per la presente edizione è stata svolta una lunga fase preliminare diretta ad individuare quali siano tali Centri.

a) Per quanto riguarda il primo obiettivo, ovvero il **monitoraggio dei centri**, occorre premettere che identificare con sufficiente certezza quali siano i soggetti che operano nel settore della giustizia alternativa non è operazione semplice, perché, a parte alcuni soggetti pubblici, facilmente identificabili quali ad esempio le Camere di Commercio o i Corecom o Authority determinate, che sono stati investiti per legge di funzioni relative alla giustizia alternativa ed operano in questo campo da anni, per i soggetti privati la situazione è assai differente.

Rimanendo in tema di **Centri pubblici**, sono stati individuati i 105 Servizi di Conciliazione e le 69 Camere arbitrali create presso le 105 Camere di Commercio italiane, e i 21 Corecom (che risultano istituiti in tutte le regioni

---

<sup>3</sup> Francesco Paolo Luiso, *La conciliazione nel quadro della tutela dei diritti*, in Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile (2005), volume 58, 4, p. 1201-1220

italiane, alle quali si aggiungono quelli di Bolzano e Trento, come capoluoghi di province autonome)<sup>4</sup>. I centri pubblici risultano sostanzialmente stabili rispetto alle edizioni precedenti, anche se la novità più rilevante della presente edizione è proprio rappresentata dall'estensione dell'indagine alle ipotesi nelle quali il legislatore abbia incaricato altre istituzioni pubbliche a svolgere funzioni che le vedessero, attraverso il ricorso a differenti strumenti, rispondere alla domanda di giustizia di cittadini, enti ed imprese.

Considerato che dell'attività dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture si era già dato conto nelle precedenti edizioni presentando rispettivamente l'attività conciliativa dei Corecom e della Camera arbitrale per i lavori pubblici, quest'anno sono stati interpellati in tutto 10 soggetti pubblici<sup>5</sup> rispetto ai quali è emerso che la metà di essi, ovvero 4, hanno istituito servizi di conciliazione e arbitrato al proprio interno<sup>6</sup>, mentre altri 6 hanno svolto altre funzioni alternative alla giurisdizione<sup>7</sup>. Ai fini della presente ricerca i servizi di conciliazione e di arbitrato istituiti presso i Ministeri o le Authority, confluiscono nelle rispettive sezioni delle camere di conciliazione e/o arbitra-

---

<sup>4</sup> Anche se si anticipa fin d'ora che non tutti i Corecom avevano nel 2008 ancora ricevuto le deleghe per operare nel settore della conciliazione, rimanendo esclusi la Campania, il Molise, la Sardegna e la Sicilia.

<sup>5</sup> 1) Milano – Autorità per l'energia elettrica ed il gas; 2) Milano – Consob; 3) Roma – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM); 4) Roma – Autorità garante per la protezione dei dati personali; 5) Roma – Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; 6) Roma – Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.); 7) Roma – Ministero dell'economia e delle finanze; 8) Roma – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; 9) Roma – Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali: Camera nazionale arbitrale in agricoltura; 10) Napoli – Autorità per la garanzia nelle comunicazioni (AGCOM).

<sup>6</sup> 1) Milano – Autorità per l'energia elettrica ed il gas; 2) Milano – Consob; 3) Roma – Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.); 4) Roma – Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali: Camera nazionale arbitrale in agricoltura (struttura che era già stata rilevata nelle precedenti edizioni, anche se era risultata irreperibile).

<sup>7</sup> 1) Roma – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM); 2) Roma – Autorità garante per la protezione dei dati personali; 3) Roma – Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; 4) Roma – Ministero dell'economia e delle finanze; 5) Roma – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; 6) Napoli – Autorità per la garanzia nelle comunicazioni (AGCOM).

to, mentre delle altre funzioni alternative alla giurisdizione svolte dagli stessi enti si darà conto brevemente, laddove disponibili i dati.

L'individuazione dei **Centri privati** che offrono servizi di giustizia alternativa, solleva differenti problematiche. I soggetti privati hanno spesso una dimensione locale e non nazionale, così da risultare assai meno visibili e facilmente reperibili, inoltre, essi variano più spesso ragione sociale e recapiti. Infine, vi è sovente un fiorire di nuovi soggetti in corrispondenza dell'emanazione di talune leggi, come avvenne per le Camere arbitrali nel 1994 in occasione della riforma dell'arbitrato (legge 5 gennaio 1994, n. 25) e come si sta verificando in questi anni per i Centri di conciliazione a seguito dell'introduzione della riforma del processo societario (decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5<sup>8</sup>). Tuttavia, nel corso degli anni non solo molti di questi Centri privati hanno cessato di operare o, comunque, sono diventati irreperibili, ma molti di quelli che risultano ancora attivi, - nel senso che hanno un ufficio aperto, anche se talvolta non destinato in via esclusiva a tale attività, e dotato di un regolamento in vigore per la gestione delle procedure -, di fatto non gestiscono alcuna procedura, mentre altri si limitano a svolgere esclusivamente attività promozionale e culturale.

Così, per individuare i Centri privati, oltre a ricorrere ad elenchi già esistenti<sup>9</sup>, sono state utilizzate varie fonti tra le quali, oltre al Registro degli Organismi di Conciliazione, istituito presso il Ministero della Giustizia per

---

<sup>8</sup> La legge 18 giugno 2009, n. 69, intitolata «*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*», pubblicata nel Supplemento ordinario n. 95 della Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19 giugno 2009 ed entrata in vigore il 4 luglio 2009, all'art. 54, co. 5°, l. 18 giugno 2009, n. 69, dispone: «*Gli articoli da 1 a 33, 41, primo comma, e 42, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, sono abrogati*». *Ai sensi del successivo co. 6°, tuttavia, «gli articoli da 1 a 33, 41, primo comma, e 42, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, continuano ad applicarsi alle controversie pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge*». Di conseguenza l'istituto dell'arbitrato e della conciliazione societari sono rimasti in vigore.

<sup>9</sup> Si rammenta a tale proposito che presso il Centro Studi e Documentazione ADR della Camera arbitrale di Milano fin dalla sua istituzione sono state raccolte notizie e regolamenti dei Centri ADR reperiti direttamente o tramite alcune tra le più importanti fonti nazionali e internazionali della materia.

il settore societario, le notizie provenienti dalla stampa, dalle pubblicazioni specializzate o dalla consultazione dei siti internet. Parallelamente sono stati interpellati gli operatori di settori nei quali è in vigore una disciplina legislativa che preveda il ricorso agli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, quali le associazioni di consumatori, i *tour operators* e le compagnie telefoniche che potessero, se non gestire direttamente un servizio, utilizzare quelli esistenti per poter ricostruire indirettamente l'attività dei Centri a ciò deputati.

Al termine di questa fase preliminare di indagine sono stati individuati come attivi i seguenti soggetti che in via esclusiva o principale hanno offerto servizi di giustizia alternativa nel 2008<sup>10</sup>. Nella prima parte della ricerca sono dunque individuati tutti i soggetti che siano potenzialmente in grado di gestire procedure, quindi non destinati esclusivamente a svolgere attività promozionali o culturali, indipendentemente dal fatto che nell'anno di interesse abbiano ricevuto domande di arbitrato, conciliazione o riassegnazione dei nomi a dominio, oggetto invece della seconda parte della ricerca stessa.

I Centri risultati attivi nel 2008 sono stati i seguenti:

Arbitrato:

- **69** Camere arbitrali istituite presso le Camere di Commercio;
- **24** Camere arbitrali al di fuori del circuito camerale.

Conciliazione:

- **105** Servizi di Conciliazione istituiti presso le Camere di Commercio;
- **17** Corecom;
- **58** Centri di conciliazione al di fuori del circuito camerale:
  - di cui **40** che offrono servizi di conciliazione amministrata;
  - e **18** che offrono servizi di c.d. conciliazione paritetica, ovvero servizi che nascono sulla base di accordi tra l'impresa e le associazioni di consumatori.

Riassegnazione dei nomi a dominio:

---

<sup>10</sup> Chi scrive si scusa fin d'ora con tutti coloro che, per qualsiasi ragione non si ritroveranno in tale elenco e si impegna ad integrarlo e modificarlo nelle edizioni successive secondo le indicazioni che giungeranno.

- **5** Prestatori di servizio di risoluzione delle dispute facenti parte del registro ccTLD.it.

Per un totale di **278** centri attivi dei quali si presenterà l'attività nelle sezioni specifiche insieme ad altri **6** enti tra Authority e Ministeri, oltre all'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, per l'attività di prevenzione del contenzioso da essi svolto.

b) Per quanto riguarda il secondo obiettivo della presente ricerca, ovvero **quantificare il numero di domande** di arbitrato, conciliazione e riassegnazione dei nomi a dominio, presentate ai Centri così individuati nel 2008, individuando anche caratteristiche salienti di tali procedure, sono stati raccolti i dati relativi all'attività del 2008 di **225** Centri su 278, pari all'81%.

I dati relativi alle Camere di Commercio e ai Corecom sono stati gentilmente forniti rispettivamente dall'Osservatorio Camerale dell'Unioncamere e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)<sup>11</sup>, che si ringraziano per la preziosa collaborazione. I rimanenti dati sono stati raccolti tramite la somministrazione di questionari appositamente realizzati, l'esame delle relazioni annuali dei differenti enti sulla loro attività o attraverso la consultazione dei siti internet.

Prima di esaminare quanti e quali siano stati i Centri di conciliazione attivi sul territorio nazionale nel 2008, è necessario premettere che ai fini del presente studio è stato ritenuto opportuno suddividere tali enti secondo una classificazione che prendesse in considerazione, da un lato, la tipologia di soggetti che offrono tali servizi, e quindi le Camere di Commercio, le istituzioni private o i Corecom, e, dall'altro lato, la forma di conciliazione offerta, suddividendola tra conciliazione amministrata, conciliazione obbligatoria nel settore delle telecomunicazioni – presso i Corecom e c.d. conciliazione paritetica.

- Per **conciliazione amministrata** s'intende quella offerta da organismi, per lo più privati ma anche Camere di Commercio, che predispongono un regolamento

---

<sup>11</sup> Anche se alcuni Corecom hanno comunque fornito i loro dati compilando gentilmente i questionari ed al contenuto di essi si fa riferimento nell'esposizione.

che le parti decidono volontariamente di adottare per la risoluzione della controversia tra loro insorta. La conciliazione amministrata è assimilabile, per numeri e per alcuni aspetti procedurali, all'arbitrato amministrato ed alla riassegnazione dei nomi a dominio, piuttosto che alle altre forme di c.d. conciliazione paritetica. Le similitudini maggiori tra Camere arbitrali, di conciliazione e di riassegnazione dei nomi a dominio riguardano il fatto che viene gestita da organismi privati, per lo più di tipo associativo, o pubblici, come le Camere di Commercio, che predispongono, generalmente sotto forma di offerta pubblica, un regolamento per la risoluzione delle controversie, che le parti, sulla base della loro autonomia privata, possono decidere spontaneamente di adottare nel caso in cui sorga una controversia. Tale regolamento, in linea di massima, disciplina lo svolgimento della procedura stessa, prevede i diritti e i doveri delle parti, così come degli organi risolutori, stabilisce una tariffa vincolante per le prestazioni e individua alcuni organi tra i quali principalmente una segreteria o un ufficio che gestisce le procedure. Inoltre, in generale si può affermare che presso le Camere arbitrali, di conciliazione amministrata o presso gli organi deputati alle procedure di riassegnazione dei nomi a dominio, la controversia riguarda spesso le imprese tra loro o con i professionisti, il tentativo viene promosso dagli interessati, per libera iniziativa o sulla base della clausola contrattuale. Infine, come nei Centri di riassegnazione dei nomi a dominio o di conciliazione amministrata, ma a differenza di quanto avviene presso le Camere arbitrali, ove prevale ancora il collegio, il risolutore è unico e scelto, spesso all'interno di elenchi obbligatori predisposti dall'istituzione, direttamente dalle parti o dall'istituzione stessa. Anche le materie, oggetto di conciliazione amministrata, sono assai simili a quelle dell'arbitrato amministrato, mentre l'ammontare del valore delle controversie è assai più limitato e ciò sembra confermare una sostanziale omogeneità tra le due forme di risoluzione delle controversie, anche se a fronte di un maggiore valore di causa le parti continuano a preferire l'arbitrato. Infine, la conciliazione amministrata è offerta a pagamento, anche se a tariffe assai contenute e, nel caso delle Camere di Commercio, in alcuni periodi e ipotesi particolari risulta gratuita.

- La **conciliazione presso i Corecom** differisce dalla conciliazione amministrata perché, oltre a riguardare un settore specifico, le telecomuni-

cazioni e ad essere svolta da enti pubblici a ciò specificamente delegati dall'Autorità garante nelle comunicazioni, è prevista in via obbligatoria da una disciplina legislativa (art. 11 della legge 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni) ed è regolamentata secondo una procedura contenuta in un provvedimento dell'Autorità stessa. Com'è noto, i Corecom sono uffici di governo, garanzia e controllo sul sistema delle comunicazioni in ambito regionale ed organi funzionali dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM). Inoltre, pur essendo la conciliazione presso i Corecom rivolta anche alle controversie tra imprese del settore, nella quasi totalità dei casi riguarda procedure promosse dal consumatore/cliente contro l'impresa e per valori economici assai limitati (poche centinaia di euro in media). Infine, presso i Corecom il conciliatore è unico ma, a seconda delle differenti regioni può essere o un funzionario interno, o un soggetto esterno appartenente ad associazioni o organismi professionali con cui il Corecom stesso abbia stipulato accordi. La conciliazione presso i Corecom è offerta gratuitamente.

- La **c.d. conciliazione paritetica** è, invece, quella forma particolare di conciliazione offerta da aziende pubbliche o private a seguito di protocolli d'intesa stipulati tra l'impresa stessa e le associazioni di consumatori, per risolvere le controversie che possano insorgere all'interno di un determinato rapporto contrattuale. Dal punto di vista procedurale, la c.d. conciliazione paritetica differisce profondamente dalla conciliazione amministrata, perché manca la terzietà del soggetto che gestisce l'incontro di conciliazione. L'incontro viene, invece, svolto da un rappresentante dell'azienda e da uno di una delle associazioni di consumatori, che hanno stipulato l'accordo stesso e che sia stata in vario modo individuata dal consumatore stesso o secondo discipline specifiche. Si tratta quindi, in realtà più che di una forma di conciliazione in cui il terzo, imparziale e neutrale, facendo emergere nella comunicazione tra le parti gli interessi ed i bisogni rispettivi, facilita il raggiungimento di un accordo mutuamente accettabile, di una forma di negoziazione tra i due rappresentanti delle parti stesse. Il consumatore non

è presente e, generalmente, si limita a decidere se accettare il risultato al quale i due rappresentanti sono pervenuti o rifiutare. Vi sono, tuttavia, regolamenti secondo i quali i consumatori delegano completamente la decisione della loro controversia, impegnandosi ad accettarne il contenuto. La c.d. conciliazione paritetica proprio per le caratteristiche appena accennate, può essere assimilata maggiormente ad un ufficio reclami interno sia pure maggiormente strutturato e reso imparziale per la presenza delle associazioni di consumatori. La c.d. conciliazione paritetica è offerta gratuitamente dalle imprese che ne sopportano i costi.

Tale classificazione, tra conciliazione amministrata, presso i Corecom e c.d. paritetica, basata su differenti presupposti, soggetti coinvolti e modalità di svolgimento, viene riproposta anche nel presente studio, nel quale saranno approfonditi, in sezioni separate, i dati relativi a ciascuna delle tre tipologie di conciliazione.

Nelle pagine seguenti per ogni strumento di giustizia alternativa verrà presentato, sia il censimento dei centri realmente attivi nel 2008, sia il resoconto relativo all'attività svolta dagli stessi nella medesima annata. Più precisamente verrà illustrato nel paragrafo:

- 4° l'arbitrato amministrato, gestito dalle Camere di Commercio o da enti non facenti parti del circuito camerale;
- 5° la riassegnazione dei nomi a dominio;
- 6° la conciliazione nelle sue diverse forme: amministrata, anch'essa offerta sia all'interno sia all'esterno del circuito camerale, gestita presso i Corecom e c.d. paritetica;
- 7° l'Online Dispute Resolution (ODR);
- 8° l'attività alternativa alla giurisdizione ordinaria di Authority e Ministeri;
- 9° l'attività preventiva svolta dall'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria;
- 10° il panorama della giustizia alternativa in Italia ed, infine,
- 11° le conclusioni .



### **3. Monitoraggio dei Centri italiani nel 2008: analisi del campione e dell'adesione alla ricerca**

Com'è stato anticipato la ricerca, volta ad individuare, da un lato, gli enti realmente attivi nell'offerta di servizi di arbitrato, conciliazione e riassegnazione dei nomi a dominio in Italia e, dall'altro, il numero e la tipologia delle procedure da essi svolte, è giunta al terzo anno consecutivo e permette di compiere alcune interessanti riflessioni sull'andamento della giustizia alternativa nel nostro Paese. Al di fuori dei dati ricevuti direttamente dall'Osservatorio Camerale di Unioncamere, per le Camere di Commercio, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), per i Corecom, dal "Registro ccTLD.it", tramite dati pubblicati sul sito sulla riassegnazione dei nomi a dominio, tutti gli altri 82 centri indicati, oltre agli stessi Corecom, per poter approfondire la loro attività, sono stati contattati da una società specializzata in sondaggi attraverso il metodo C.A.T.I. ed è stato chiesto loro di compilare un questionario relativo alla propria attività nell'anno 2008.

Anche per la presente edizione della ricerca sono stati utilizzati i questionari<sup>12</sup> predisposti per le passate edizioni in due versioni: uno relativo all'arbitrato amministrato e uno alla conciliazione.

---

<sup>12</sup> Ogni questionario contenente circa 25 domande, per la maggior parte a risposta multipla, nelle quali si chiede al soggetto di inserire il numero assoluto di procedimenti gestiti dal proprio centro, che rientra in ognuna delle categorie indicate. Al fine di mantenere l'uniformità dei dati, le poche domande aperte sono state, invece, riservate ai casi in cui fosse necessaria una descrizione di aspetti particolari del servizio - come ad esempio le modalità di nomina dei risolutori o la possibilità di allegare il regolamento o il tariffario. I questionari prevedevano alcune aree comuni e alcune specifiche. Le aree comuni riguardavano le seguenti aree:

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

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

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

L'attività dei Centri di riassegnazione dei nomi a dominio è stata rilevata sia tramite la consultazione di quanto pubblicato sul sito del "Registro ccTLD.it", che riporta tutte le procedure di opposizione svolte secondo il regolamento in esso previsto, sia attraverso l'invio dei questionari a soggetti che pur non risultando nell'elenco del sito relativo al 2008, in passato si erano occupati di tale materia. A tali soggetti sono stati somministrati i questionari predisposti per l'arbitrato amministrato, dal momento che le procedure di riassegnazione dei nomi a dominio sono di tipo decisorio, molto più simili all'arbitrato che alla conciliazione, anche se prive di valore giurisdizionale.

Si ringraziano gli enti che hanno provveduto a compilare il questionario e/o a rispondere all'intervista telefonica in merito l'attività da loro svolta nel 2008, nonché gli enti che hanno comunque reso pubblici i loro dati che sono dunque confluiti nel presente studio, precisamente:

1. Acquedotto Pugliese;
2. ACU;
3. Altroconsumo;
4. ANIP - Albo Nazionale Informatici Professionisti;
5. Anpar – Associazione nazionale per l'arbitrato di Salerno;
6. Asac - Associazione per lo sviluppo delle agenzie conciliative di Milano;
7. Autorità per l'energia elettrica e il gas;
8. Camera arbitrale per i lavori pubblici (Relazione annuale);
9. Camera arbitrale del commercio dei cereali e dei semi di Genova;
10. Camera arbitrale dell'Associazione Granaria di Milano;
11. Camera arbitrale della ceramica di Bologna;
12. Camera arbitrale delle Romagne di Rimini;
13. Camera arbitrale per lo sport - CONI (Sito);
14. Camera di arbitrato e conciliazione – Consob;
15. Collegio di arbitrato per l'informatica - Assintel;
16. Comitato tutela consumatori e utenti;
17. Comune di Roma – Sportello di conciliazione presso l'Ordine degli Avvocati;
18. Concilia di Roma;

19. Corecom Bolzano;
20. Corecom Calabria;
21. Corecom Emilia-Romagna;
22. Corecom Liguria;
23. Corecom Toscana;
24. Corecom Trento;
25. Corecom Veneto;
26. Federazione SMI-ATI;
27. Giurì bancario;
28. Intesasanpaolo;
29. Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP);
30. Movimento difesa consumatori;
31. Poste Italiane;
32. Reale Mutua;
33. Resolutia di Perugia;
34. Servizio di Risoluzione delle Dispute del ccTLD.it (Sito);
35. Sportello di conciliazione della provincia di Genova dell'associazione nazionale dei geometri conciliatori di Genova;
36. Telecom (Relazione attività)
37. Tim (Relazione attività)
38. Studio Turini;
39. Wind.

#### **4. Le Camere arbitrali**

##### **4.1 Le Camere arbitrali esterne al sistema camerale**

Per quanto riguarda le **Camere arbitrali al di fuori del circuito camerale**, tra la prima e la seconda edizione della ricerca, intervenute a distanza di oltre 10 anni dalla riforma dell'arbitrato del 1994 che aveva notevolmente rafforzato l'istituto, si era potuto osservare che sulle 39 camere, inizialmente individuate, ne risultassero attive solo 17<sup>13</sup> (pari al 43,5%), perché 15 avevano cessato

---

<sup>13</sup> 1) Bologna - Camera arbitrale della Associazione Granaria Emiliano Romagnola; 2) Bologna - Camera arbitrale della ceramica; 3) Genova - Camera arbitrale del caffè dell'Associazione Commercio Caffé, Droghe e Coloniali; 4) Genova - Camera arbitrale del commercio dei cereali e dei semi; 5) Milano - Camera arbitrale dell'Associazione

l'attività o non erano rintracciabili<sup>14</sup>, 6 svolgevano solo attività promozionale e culturale<sup>15</sup> ed 1 era confluita nella Camera di Commercio locale<sup>16</sup>.

Era stato quindi sottolineato come, a distanza di anni, poco meno della metà (il 38%, ovvero 15 su 39) delle Camere arbitrali esterne al circuito camerale, nate negli anni '90 con tanto di pubblicazione del regolamento, attività promozionale del servizio e convegni di inaugurazione, avessero cessato completamente la propria attività, mentre altre la proseguivano solo per perseguire la diffusione culturale dell'arbitrato (15% ovvero 6 su 39). La crisi sembrava colpire in particolare le Camere arbitrali nate all'interno degli ordini professionali in quanto ben 6 sulle 15 "scomparse" erano state create proprio da tali organismi e molte di esse non avevano nemmeno iniziato la loro attività o comunque l'avevano cessata entro breve tempo. Mentre circa il 50% delle

---

Granaria; 6) Milano – Camera arbitrale dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria; 7) Milano - Camera arbitrale e di conciliazione dei dottori commercialisti di Milano; 8) Milano - Collegio di arbitrato per l'informatica, di Assintel, presso l'Unione del Commercio di Milano; 9) Milano - Corte arbitrale europea; 10) Rimini - Camera arbitrale delle Romagne; 11) Roma - Associazione italiana per l'arbitrato (AIA); 12) Roma - Camera arbitrale dell'Ordine degli Ingegneri di Roma; 13) Roma - Camera arbitrale di Roma e Provincia; 14) Roma - Camera arbitrale italiana; 15) Roma - Camera arbitrale per i lavori pubblici; 16) Roma - Camera di arbitrato per lo sport del Coni; 17) Salerno - Associazione nazionale per l'arbitrato (ANPAR).

<sup>14</sup> 1) Ancona - Collegio arbitrale delle Marche; 2) Bari - Consulta arbitrale di Bari; 3) Bologna - Camera europea degli arbitri giudiziali e degli esperti d'Europa (CEASEE); 4) Brescia - Camera arbitrale della Fondazione bresciana per gli studi economico-giuridici; 5) Busto Arsizio - Camera arbitrale Alto Milanese (creata da ordine professionale); 6) Milano - Anasin, Collegio arbitrale di informatica; 7) Milano - Camera arbitrale immobiliare; 8) Nuoro - Camera arbitrale di Nuoro; 9) Roma - Camera arbitrale marittima; 10) Santarcangelo (Forlì) - Camera arbitrale delle Romagne; 11) Saronno - Camera arbitrale (creata da ordine professionale); 12) Torino - Camera arbitrale presso l'Ordine degli Ingegneri della provincia di Torino (creata da ordine professionale); 13) Verbania - Camera arbitrale di Verbania presso il Tribunale di Verbania (creata da ordine professionale); 14) Verona - Camera arbitrale di Verona (creata da ordine professionale); 15) Vicenza - Camera Arbitrale presso l'Ordine degli Avvocati di Vicenza (creata da ordine professionale).

<sup>15</sup> 1) Bari - Associazione per l'arbitrato (APA); 2) Bergamo - Associazione dei periti e degli esperti; 3) Ferrara - Camera arbitrale di Ferrara presso ASSPI; 4) Genova - Mediterranean maritime arbitration; 5) Taranto - Associazione jonica per l'arbitrato (AJPA); 6) Trento - Servizio arbitrale presso Ordine degli Avvocati di Trento.

<sup>16</sup> La Camera arbitrale Aesina a Jesi.

Camere risultate ancora attive risultavano essere di tipo settoriale o merceologico<sup>17</sup>, ovvero nate all'interno di associazioni di categoria, in cui l'arbitrato di qualità rappresentava il primo *step* di risoluzione delle controversie al loro interno.

Dall'osservazione di tali dati sembrava di poter concludere che mentre le Camere arbitrali settoriali riuscissero a sopravvivere perché gli associati avevano tutto l'interesse a far svolgere velocemente, all'interno della propria categoria e da persone esperte, un giudizio sulla qualità della merce, spesso deperibile, nel caso delle Camere arbitrali istituite presso gli ordini sembrava che, invece, né le parti né gli stessi professionisti riuscissero a superare la diffidenza e a spogliarsi del potere o della loro autonomia per conferirla ad una istituzione sia pure creata a tutela del decoro e degli interessi della loro stessa professione.

Infine, si era potuto osservare che, dopo la grande contrazione in termini numerici rilevata nella prima edizione del *Rapporto*, nella successiva si potesse registrare una certa staticità dei Centri di Arbitrato che rimanevano sostanzialmente stabili, rilevando una vivacità assai inferiore a quella dei Centri di conciliazione, che apparivano invece in costante crescita.

Nel **2008** si segnala un'inversione di tendenza: ovvero la crescita del numero di Camere arbitrali, alle 17 individuate in precedenza ne sono state, infatti, aggiunte 7<sup>18</sup> per un totale di **24** Camere risultate attive<sup>19</sup>. Delle 7 Camere arbitrali che

---

<sup>17</sup> 1) Bologna - Camera arbitrale della Associazione Granaria Emiliano Romagnola; 2) Bologna - Camera arbitrale della ceramica; 3) Genova - Camera arbitrale del commercio dei cereali e dei semi; 4) Milano - Camera arbitrale dell'Associazione Granaria; 5) Milano - Collegio di arbitrato per l'informatica, di Assintel, presso l'Unione del Commercio di Milano 6) Milano - Camera arbitrale dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria; 7) Roma - Camera arbitrale per i lavori pubblici 8) Camera di arbitrato per lo sport del Coni.

<sup>18</sup> 1) Catania - Arbitrato, conciliazione e mediazione (AR.CO.ME.); 2) Milano - Camera arbitrale dei cotone sodi; 3) Milano - Camera di arbitrato e conciliazione CONSOB; 4) Nola - Camera arbitrale e di conciliazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati; 5) Roma - Camera nazionale arbitrale in agricoltura (nell'edizione precedente risultata irreperibile); 6) Roma - Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.) diventato nel 2009 l'Arbitrato Bancario Finanziario (ABF); 7) Salerno - Associazione nazionale per l'arbitrato (ANPAR).

<sup>19</sup> 1) Bologna - Camera arbitrale della Associazione Granaria Emiliano Romagnola; 2) Bologna - Camera arbitrale della ceramica; 3) Catania - Arbitrato, conciliazione e

vengono inserite nell'elenco 3<sup>20</sup> di esse fanno parte di organismi di conciliazione iscritti al Registro istituito presso il Ministero della Giustizia e che offrono servizi di conciliazione ed arbitrato, mentre 2<sup>21</sup> sono Camere arbitrali già conosciute che è stato possibile reperire nuovamente e altre 2<sup>22</sup> sono risultate dall'indagine delle Authority e degli enti pubblici di cui si è detto in precedenza. E' interessante notare come le 3 nuove Camere risentano delle novità legislative, in questo caso dovute alla riforma del diritto societario, e che una di esse sia espressione dell'Ordine degli Avvocati<sup>23</sup>. Infatti, le Camere arbitrali istituite presso gli Ordini professionali risultano in tutto 3<sup>24</sup> e non avendo nessuna di esse aderito alla ricerca, non è possibile affermare se e quante procedure gestiscano nella realtà.

---

mediazione (AR.CO.ME.); 4) Genova - Camera arbitrale del Caffé dell'Associazione Commercio Caffé, Droghe e Coloniali; 5) Genova - Camera arbitrale del commercio dei cereali e dei semi; 6) Milano - Camera arbitrale dell'Associazione Granaria; 7) Milano - Camera arbitrale dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria; 8) Milano - Camera arbitrale dei cotone sodi; 9) Milano - Camera di arbitrato e conciliazione CONSOB; 10) Milano - Camera arbitrale e di conciliazione dei dottori commercialisti di Milano; 11) Milano - Camera di commercio Svizzera in Italia; 12) Milano - Collegio di arbitrato per l'informatica, di Assintel, presso l'Unione del Commercio di Milano; 13) Milano - Corte arbitrale europea; 14) Nola - Camera arbitrale e di conciliazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati; 15) Rimini - Camera arbitrale delle Romagne; 16) Roma - Associazione italiana per l'arbitrato (AIA); 17) Roma - Camera arbitrale dell'Ordine degli Ingegneri di Roma; 18) Roma - Camera arbitrale italiana; 19) Roma - Camera arbitrale per i lavori pubblici; 20) Roma - Camera di arbitrato per lo sport del Coni; 21) Roma - Camera nazionale arbitrale in agricoltura; 22) Roma - Camera arbitrale di Roma e provincia; 23) Roma - Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.) diventato nel 2009 l'Arbitrato Bancario Finanziario; 24) Salerno - Associazione nazionale per l'arbitrato (ANPAR).

<sup>20</sup> 1) Catania - Arbitrato, conciliazione e mediazione (AR.CO.ME.); 2) Nola - Camera arbitrale e di conciliazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati; 3) Salerno - Associazione nazionale per l'arbitrato (ANPAR).

<sup>21</sup> 1) Milano - Camera arbitrale dei cotone sodi; 2) Roma - Camera nazionale arbitrale in agricoltura (nell'edizione precedente risultata irreperibile).

<sup>22</sup> 1) Milano - Camera di arbitrato e conciliazione CONSOB; 2) Roma - Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.) diventato nel 2009 l'Arbitrato Bancario Finanziario (ABF).

<sup>23</sup> 1) Nola - Camera arbitrale e di conciliazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

<sup>24</sup> 1) Milano - Camera arbitrale e di conciliazione dei dottori commercialisti di Milano; 2) Nola - Camera arbitrale e di conciliazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. 3) Roma - Camera arbitrale dell'Ordine degli Ingegneri di Roma.

Le Camere arbitrali settoriali o merceologiche continuano a costituire più della metà di tutte le Camere arbitrali: 13<sup>25</sup> sulle 24 individuate come attive nel 2008, molte di esse nascono quindi in una compagine associativa e sono volte a sviluppare un arbitrato di qualità su merci, spesso fortemente deperibili. Le procedure offerte da tali istituzioni sono quindi totalmente differenti dall'arbitrato commerciale vero e proprio offerto dalle Camere arbitrali non di tipo merceologico e come di seguito illustrato da quelle istituite presso le Camere di Commercio.

#### **4.2 Le Camere arbitrali del sistema delle Camere di Commercio**

Per quanto riguarda le Camere arbitrali istituite presso le Camere di Commercio, i dati del 2008 confermano sostanzialmente quelli rilevati nell'anno precedente. Sulle 105 Camere di Commercio esistenti sul territorio italiano nel 2008<sup>26</sup>, risultavano attive 69 Camere arbitrali, costituite in forme diverse: come ufficio interno, come azienda speciale ovvero come associazione di più camere o, ancora, in collaborazione con gli ordini professionali<sup>27</sup>. Solo 23 Camere di

---

<sup>25</sup> 1) Bologna - Camera Arbitrale della Associazione Granaria Emiliano Romagnola; 2) Bologna - Camera Arbitrale della Ceramica; 3) Genova - Camera Arbitrale del commercio dei cereali e dei semi; 4) Genova - Camera Arbitrale del Caffé dell'Associazione Commercio Caffé, Droghe e Coloniali; 5) Milano - Camera Arbitrale dell'Associazione Granaria; 6) Milano - Camera Arbitrale dei Cotoni Sodi; 7) Milano - Camera di arbitrato e conciliazione Consob; 8) Milano - Camera Arbitrale dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria; 9) Milano - Collegio di Arbitrato per l'Informatica, di Assintel, presso l'Unione del Commercio di Milano; 10) Roma - Camera Arbitrale per i Lavori Pubblici; 11) Roma - Camera di Arbitrato per lo sport del Coni; 11) Roma - Camera Nazionale Arbitrale in Agricoltura; 12) Roma - Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.) diventato nel 2009 l'Arbitrato Bancario Finanziario (ABF); 13) Roma - Camera arbitrale dell'Ordine degli Ingegneri di Roma.

<sup>26</sup> Nel 2008 le CCIAA sono diventate 105 in quanto è stata costituita la CCIAA di Fermo, di conseguenza nel 2007 le CCIAA erano 104.

<sup>27</sup> Hanno un servizio di arbitrato attivo, sia pure sotto varie forme le seguenti CCIAA: 1) CCIAA Alessandria; 2) CCIAA Ancona; 3) CCIAA Arezzo; 4) CCIAA Ascoli Piceno; 5) CCIAA Asti; 6) CCIAA Bari; 7) CCIAA Belluno; 8) CCIAA Bergamo; 9) CCIAA Biella; 10) CCIAA Bologna; 11) CCIAA Bolzano; 12) CCIAA Brescia; 13) CCIAA Cagliari; 14) CCIAA Campobasso; 15) CCIAA Caserta; 16) CCIAA Catania; 17) CCIAA Catanzaro; 18) CCIAA Chieti; 19) CCIAA Como; 20) CCIAA Cosenza; 21) CCIAA Cremona; 22) CCIAA Crotone; 23) CCIAA Cuneo; 24) CCIAA Enna; 25) CCIAA Ferrara; 26) CCIAA Firenze; 27) CCIAA Foggia; 28) CCIAA Forlì; 29)

Commercio<sup>28</sup> non offrivano il servizio di arbitrato al loro interno. Di conseguenza, le Camere arbitrali delle Camere di Commercio sono meglio diffuse sul territorio, a differenza di quelle non appartenenti a tale circuito che risultano concentrate in due città: Milano e Roma (16 su 24), pari ai due terzi.

### 4.3 L'arbitrato amministrato in Italia nel 2008

Di seguito saranno illustrati i dati relativi alla diffusione dell'arbitrato amministrato in Italia nel 2008. A tale proposito si rammenta che l'Osservatorio Camerale ha gentilmente fornito i dati relativi a tutte le 69 Camere arbitrali istituite presso le Camere di Commercio, mentre su 24 Camere arbitrali non appartenenti a tale sistema, hanno messo a disposizione i dati relativi alla loro attività nel 2008 10 istituzioni<sup>29</sup> pari al 41,6%.

---

CCIAA Frosinone; 30) CCIAA Genova; 31) CCIAA Gorizia; 32) CCIAA Grosseto; 33) CCIAA La Spezia; 34) CCIAA Latina; 35) CCIAA Lecce; 36) CCIAA Lecco; 37) CCIAA Livorno; 38) CCIAA Lodi; 39) CCIAA Lucca; 40) CCIAA Macerata; 41) CCIAA Mantova; 42) CCIAA Massa Carrara; 43) CCIAA Matera; 44) CCIAA Messina; 45) CCIAA Milano; 46) CCIAA Modena; 47) CCIAA Napoli; 48) CCIAA Novara; 49) CCIAA Oristano; 50) CCIAA Padova; 51) CCIAA Palermo; 52) CCIAA Parma; 53) CCIAA Pavia; 54) CCIAA Perugia; 55) CCIAA Pescara; 56) CCIAA Piacenza; 57) CCIAA Pisa; 58) CCIAA Pistoia; 59) CCIAA Pordenone; 60) CCIAA Potenza; 61) CCIAA Prato; 62) CCIAA Ravenna; 63) CCIAA Reggio Emilia; 64) CCIAA Roma; 65) CCIAA Rovigo; 66) CCIAA Sassari; 67) CCIAA Siena; 68) CCIAA Sondrio; 69) CCIAA Taranto; 70) CCIAA Teramo; 71) CCIAA Terni; 72) CCIAA Torino; 73) CCIAA Treviso; 74) CCIAA Trieste; 75) CCIAA Udine; 76) CCIAA Varese; 77) CCIAA Venezia; 78) CCIAA Verbania; 79) CCIAA Vercelli; 80) CCIAA Verona; 81) CCIAA Vicenza; 82) CCIAA Viterbo.

<sup>28</sup> 1) CCIAA Agrigento; 2) CCIAA Aosta; 3) CCIAA Avellino; 4) CCIAA Benevento; 5) CCIAA Brindisi; 6) CCIAA Caltanissetta; 7) CCIAA Fermo; 8) CCIAA Imperia; 9) CCIAA Isernia; 10) CCIAA L'Aquila; 11) CCIAA Monza; 12) CCIAA Nuoro; 13) CCIAA Pesaro e Urbino; 14) CCIAA Ragusa; 15) CCIAA Reggio Calabria; 16) CCIAA Rieti; 17) CCIAA Rimini; 18) CCIAA Salerno; 19) CCIAA Savona; 20) CCIAA Siracusa; 21) CCIAA Trapani; 22) CCIAA Trento; 23) CCIAA Vibo Valentia.

<sup>29</sup> 1) Bologna - Camera arbitrale della ceramica; 2) Genova - Camera arbitrale del commercio dei cereali e dei semi; 3) Milano - Camera arbitrale dell'Associazione Granaria; 4) Milano - Camera arbitrale dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria; 5) Milano - Camera di arbitrato e conciliazione CONSOB; 6) Milano - Collegio di arbitrato per l'informatica, di Assintel, presso l'Unione del Commercio di Milano; 7) Rimini - Camera arbitrale delle Romagne; 8) Roma - Camera arbitrale per i lavori pubblici; 9) Roma - Camera di arbitrato per lo sport del Coni; 10) Salerno - Associazione nazionale per l'arbitrato (ANPAR).



Le domande di arbitrato amministrato pervenute alle Camere arbitrali confluite nella presente ricerca sono state nel 2008 in tutto 681, di cui il 71% gestite dalle delle Camere di Commercio (486), ed il 29% dalle Camere esterne a tale circuito (195).

<b>ARBITRATO AMMINISTRATO</b>	<b>DOMANDE 2005</b>	<b>DOMANDE 2006</b>	<b>DOMANDE 2007</b>	<b>DOMANDE 2008</b>
<i>di cui:</i>				
- al di fuori delle CDC	116	84	122	195
- presso le CDC	404	421	435	486
<b>TOTALE</b>	<b>520</b>	<b>505</b>	<b>557</b>	<b>681</b>

Comparando i dati del 2008 con quelli dell'anno precedente, risulta che l'arbitrato ha avuto un incremento del 22% nel complesso e, nel dettaglio, rispettivamente quello amministrato presso le Camere di Commercio dell'11,7% ed un incremento assai superiore quello gestito al di fuori di tale circuito, pari al 59,8%.

In ogni caso, le Camere di Commercio confermano il ruolo preminente nel campo arbitrale, già rilevato nelle precedenti edizioni, dal momento che esse gestiscono il 71% di tutti gli arbitrati amministrati svolti in Italia nel 2008. Tuttavia, è opportuno precisare che la percentuale degli arbitrati camerale è in lieve diminuzione rispetto al 2007, in cui era del 78% (nel 2007 gli arbitrati complessivi rilevati erano 557, di cui 435 camerale e 122 non appartenenti a tale circuito), proprio perché gli arbitrati non camerale sono cresciuti in maniera più decisa rispetto a quelli delle Camere di Commercio.

<b>ARBITRATO AMMINISTRATO</b>	<b>DOMANDE 2008</b>	<b>%</b>	<b>DOMANDE 2007</b>	<b>%</b>	<b>2007/2008%</b>
<i>di cui:</i>					
- al di fuori delle CDC	195	<b>29%</b>	122	<b>22%</b>	<b>+11,7%</b>
- presso le CDC	486	<b>71%</b>	435	<b>78%</b>	<b>+59,8%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>681</b>		<b>557</b>		

Nonostante il positivo segnale di crescita, appare subito evidente che l'importanza dell'arbitrato nell'ambito del movimento ADR, rilevato dalla presente

ricerca, è estremamente contenuta se si pensa che nel 2008 le domande di arbitrato pervenute a tutte le Camere arbitrali, interne ed esterne al sistema camerale, rappresentano solo lo 0,7% del totale di tutte le domande di ADR registrate in Italia, diminuendo ulteriormente rispetto allo scarno 1% rilevato nel 2007.

D'altra parte, se si approfondisce ulteriormente il dato, risulta che una Camera arbitrale in Italia, sia essa delle Camere di Commercio o al di fuori di tale sistema, gestisce in media 9,7 arbitrati all'anno, a parte alcune eccezioni rappresentate o dalla Camera arbitrale del Coni, o dalla Camera arbitrale per i lavori pubblici, dalla Camera arbitrale dell'Associazione Granaria e del Commercio dei cereali e dei semi o, nel circuito delle Camere di Commercio, dalla Camera arbitrale di Milano, seguita dalle CCIAA di Bergamo, Bolzano, Treviso e Torino.

In particolare, si segnala che la Camera arbitrale di Milano è l'istituzione arbitrale italiana che nel 2008 ha gestito più procedure (118), seguita dalla Camera arbitrale dei lavori pubblici (89) e alla Camera arbitrale dello sport (66), seguono le Camere di Commercio di Bergamo (40), Bolzano (34), Treviso (30) e Torino (27).

Inoltre, tra tutte le Camere arbitrali, camerale e non, quelle che hanno gestito un numero di procedure che raggiunga le due cifre, sono assai poche: 15 su 61, ovvero il 24,5%, poco meno di una su quattro. Poiché tale dato era molto simile anche nel 2007 (erano, infatti, 14 su 65, ovvero 21,5%) ma il numero globale delle procedure di arbitrato è comunque cresciuto, si può affermare che rispetto all'anno precedente nel 2008, alcune delle Camere arbitrali hanno ampliato la loro attività.

L'elenco delle Camere arbitrali del sistema camerale che hanno gestito le procedure del 2008, si è leggermente ampliato: alle 57 Camere arbitrali del 2007<sup>30</sup>,

---

<sup>30</sup> 1) CCIAA Ancona; 2) CCIAA Bari; 3) CCIAA Bergamo; 4) CCIAA Bologna; 5) CCIAA Bolzano; 6) CCIAA Brescia; 7) CCIAA Cagliari; 8) CCIAA Campobasso; 9) CCIAA Catania; 10) CCIAA Catanzaro; 11) CCIAA Cremona; 12) CCIAA Crotone; 13) CCIAA Enna; 14) CCIAA Ferrara; 15) CCIAA Firenze; 16) CCIAA Forlì-Cesena; 17) CCIAA Genova; 18) CCIAA Grosseto; 19) CCIAA Latina; 20) CCIAA Lecce; 21) CCIAA Lecco; 22) CCIAA Livorno; 23) CCIAA Lodi; 24) CCIAA Lucca; 25) CCIAA

se ne sono aggiunte 4<sup>31</sup> (+7%) per un totale di 61 Camere nel 2008<sup>32</sup>. In tale anno risulta, quindi, che abbiano gestito arbitrati il 74% delle 82 Camere di Commercio che offrono tale servizio, sotto qualsiasi forma al loro interno, ed il 58% di tutte le Camere di Commercio esistenti sul territorio nazionale. Dati confermati anche per il 2007, anno in cui aveva quindi gestito arbitrati il 70% di tutte le Camere arbitrali camerale e il 54% di tutte le Camere di Commercio.

Per quanto riguarda il rapporto esistente tra camera arbitrale risultata attiva e reale gestione delle procedure, si può a prima vista affermare che esso è assai più penalizzante per le Camere arbitrali esterne al sistema delle Camere di Commercio. Tra le istituzioni di tale natura che hanno aderito alla ricerca<sup>33</sup>, ben 5 di esse, pari al 50% hanno dichiarato di non aver gestito alcuna

---

Macerata; 26) CCIAA Mantova; 27) CCIAA Massa Carrara; 28) CCIAA Matera; 29) CCIAA Messina; 30) CCIAA Milano; 31) CCIAA Modena; 32) CCIAA Padova; 33) CCIAA Parma; 34) CCIAA Pavia; 35) CCIAA Perugia; 36) CCIAA Pescara; 37) CCIAA Piacenza; 38) CCIAA Pisa; 39) CCIAA Pistoia; 40) CCIAA Potenza; 41) CCIAA Prato; 42) CCIAA Ravenna; 43) CCIAA Reggio Emilia; 44) CCIAA Roma; 45) CCIAA Rovigo; 46) CCIAA Sassari; 47) CCIAA Siena; 48) CCIAA Taranto; 49) CCIAA Torino; 50) CCIAA Treviso; 51) CCIAA Trieste; 52) CCIAA Udine; 53) CCIAA Varese; 54) CCIAA Venezia; 55) CCIAA Vercelli; 56) CCIAA Verona; 57) CCIAA Vicenza.

<sup>31</sup> 1) CCIAA Ascoli Piceno; 2) CCIAA Frosinone; 3) CCIAA Napoli; 4) CCIAA Pordenone.

<sup>32</sup> 1) CCIAA Ancona; 2) CCIAA Ascoli Piceno; 3) CCIAA Bari; 4) CCIAA Bergamo; 5) CCIAA Bologna; 6) CCIAA Bolzano; 7) CCIAA Brescia; 8) CCIAA Cagliari; 9) CCIAA Campobasso; 10) CCIAA Catania; 11) CCIAA Catanzaro; 12) CCIAA Cremona; 13) CCIAA Crotone; 14) CCIAA Enna; 15) CCIAA Ferrara; 16) CCIAA Firenze; 17) CCIAA Forlì-Cesena; 18) Frosinone; 19) CCIAA Genova; 20) CCIAA Grosseto; 21) CCIAA Latina; 22) CCIAA Lecce; 23) CCIAA Lecco; 24) CCIAA Livorno; 25) CCIAA Lodi; 26) CCIAA Lucca; 27) CCIAA Macerata; 28) CCIAA Mantova; 29) CCIAA Massa Carrara; 30) CCIAA Matera; 31) CCIAA Messina; 32) CCIAA Milano; 33) CCIAA Modena; 34) CCIAA Napoli; 35) CCIAA Padova; 36) CCIAA Parma; 37) CCIAA Pavia; 38) CCIAA Perugia; 39) CCIAA Pescara; 40) CCIAA Piacenza; 41) CCIAA Pisa; 42) CCIAA Pistoia; 43) CCIAA Pordenone; 44) CCIAA Potenza; 45) CCIAA Prato; 46) CCIAA Ravenna; 47) CCIAA Reggio Emilia; 48) CCIAA Roma; 49) CCIAA Rovigo; 50) CCIAA Sassari; 51) CCIAA Siena; 52) CCIAA Taranto; 53) CCIAA Torino; 54) CCIAA Treviso; 55) CCIAA Trieste; 56) CCIAA Udine; 57) CCIAA Varese; 58) CCIAA Venezia; 59) CCIAA Vercelli; 60) CCIAA Verona; 61) CCIAA Vicenza.

<sup>33</sup> Si ricorda che hanno aderito alla ricerca 10 istituzioni su 24, pari al 41,6%.

procedura arbitrale. Anche se sembra opportuno verificare nel tempo questo dato, in quanto è opportuno precisare che alcune delle Camere arbitrali che hanno aderito alla ricerca sono state recentemente costituite e quindi presumibilmente ancora in una fase di promozione iniziale, mentre altre Camere già attive da tempo non hanno aderito alla ricerca e quindi non è possibile affermare se abbiano o meno gestito arbitrati.

Le uniche Camere arbitrali, estranee al sistema delle Camere di Commercio, che gestiscono un numero rilevante di arbitrati sono la Camera arbitrale per i lavori pubblici, che, come già indicato, ha ricevuto 89 domande nel 2008 ed ha una competenza legislativamente determinata e quella dello Sport del CONI alla quale ne sono state presentate 66.

Rispetto alla Camera arbitrale per i lavori pubblici, occorre ricordare che essa, anche nel 2008, è stata penalizzata nei numeri in quanto anche in tale anno era in vigore il c.d. “sistema binario” o “alternativo” (introdotto dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 art. 5 comma 16 *sexies* e confermato dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 113, art. 241, comma 15) in base al quale sono devolute alla Camera arbitrale solo le procedure nelle quali insorga disaccordo tra le parti in ordine alla nomina dei presidenti dei collegi arbitrali, mentre tutte le altre rimangono al di fuori del sistema di controllo della Camera arbitrale. Ciò determina un andamento crescente della spesa complessiva derivante dalla corresponsione nei compensi arbitrali che nel caso degli arbitrati “liberi” sono fissati dalle tariffe professionali, autodeterminate dai collegi senza il controllo ed il rigore delle liquidazioni disposte da un organo terzo, di cui vi è ampio dettaglio nelle Relazioni Annuali al Parlamento dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Tuttavia in un’ottica di controllo, certezza e trasparenza, nel Codice dei contratti è stata confermata la disposizione contenuta nella legge 80 del 2005 (art. 5 comma 16 *sexies*) secondo la quale i lodi “liberi” emessi devono essere depositati presso la Camera arbitrale e con tale deposito si intendono per pronunciati. Nel 2008 il rapporto tra lodi “liberi” e relativi ad arbitrati amministrati è di 158 contro 26.

Al fine di realizzare consistenti risparmi di spesa, dovuti all’elevato costo degli arbitrati per effetto dei compensi degli arbitri, l’istituto dell’arbitrato nei

contratti pubblici era stato soppresso nella legge Finanziaria del 2008. Tale divieto non è mai entrato in vigore, in quanto più volte posticipato, da ultimo al 30 giugno 2010. Il divieto di svolgere arbitrati e inserire clausole compromissorie nei rapporti che coinvolgono soggetti pubblici o partecipati dalla PA, in ogni caso, dovrebbe definitivamente cadere, secondo quanto previsto nella legge Comunitaria (art. 41, legge 88 del 7 luglio 2009).

Infine, si ricorda brevemente che, con il regolamento approvato il 15 dicembre 2008 ed entrato in vigore il 22 gennaio 2009, è stato istituito, presso il Coni, il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport in sostituzione della Camera di arbitrato e conciliazione per lo sport.

Passando ora all'esame delle caratteristiche delle procedure arbitrali rilevate, per quanto riguarda la **nazionalità delle procedure arbitrali**, si rileva che per la maggior parte degli arbitrati sono qualificati come nazionali e solo una percentuale assai contenuta di essi, poco più del 6% (43 su 681), è costituita da arbitrati internazionali. Questo dato, sia pure contenuto, appare in contrasto con quanto emerso per le conciliazioni, le quali si svolgono nella quasi totalità dei casi tra soggetti italiani.

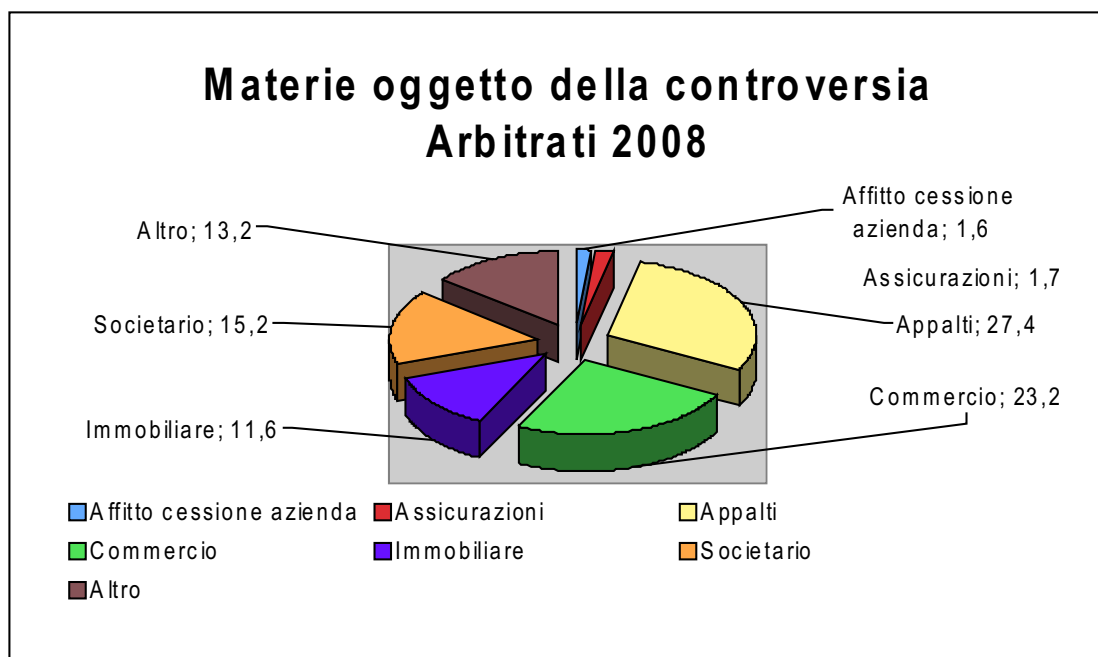
Sono le Camere di Commercio a gestire procedure di arbitrato internazionale e, più precisamente, la Camera arbitrale della Camera di Commercio di Milano ne ha gestiti 32 (pari al 76%), la CCIAA di Genova 4, 2 quella di Bolzano e 1 rispettivamente Firenze, Massa Carrara, Torino e Treviso. Rispetto all'anno precedente vi è una notevole crescita (+87%), in quanto gli arbitrati internazionali sono passati dai 23 del 2007 ai 43, appunto, del 2008, a testimonianza dell'impegno di promozione e formazione profuso dalle Camere di Commercio rispetto anche alla diffusione dell'arbitrato amministrato.

Sono le imprese che fanno ricorso normalmente all'arbitrato, con la conseguenza che la maggioranza dei procedimenti riguardano controversie sorte tra due imprese o tra un ente ed un'impresa. Solo le Camere arbitrali istituite presso le Camere di Commercio registrano, tuttavia una parte di arbitrati tra imprese e consumatori e precisamente in 87 casi su 681, pari al 12,6%. Il fatto che siano presenti presso le Camere di Commercio un numero crescente di arbitrati tra imprese e consumatori, prova lo sforzo compiuto nel corso degli

anni dalle Camere stesse nel rendere fruibile a tutti tale servizio, superando la concezione tradizionale che vede l'arbitrato appannaggio di poche grandi imprese e per valori estremamente elevati.

L'arbitrato è, dunque, ancora lo strumento privilegiato dalle imprese, così come la conciliazione appare l'istituto preferito dai consumatori con l'eccezione, rilevata negli anni passati, ma non confermata per il 2008, per la conciliazione amministrata al di fuori del sistema camerale, nella quale si era registrata un quota rilevante di procedure tra imprese.

Per quanto riguarda le **materie** oggetto di arbitrato, vengono confermate le materie tipiche: appalto (27,4%), commercio (23,2%), societario (15,2%), seguiti da immobiliare (11,6%), mentre residuali risultano l'affitto, la cessione d'azienda (1,6%) e assicurazioni (1,7%).



Per quanto riguarda la **nomina degli arbitri**, la maggior parte delle Camere arbitrali ha dichiarato di possedere una lista di professionisti all'interno del quale le parti possono scegliere l'arbitro, mentre soltanto alcune istituzioni hanno, invece, affermato di non possedere alcun elenco, per cui la scelta dell'arbitro si pone come totalmente libera. I dati che precedono confermano il ruolo attivo di controllo e garanzia svolto dalle Camere arbitrali sulle procedu-

re e che si esplica anche attraverso una serie di misure che un numero sempre crescente di istituzioni, in linea con quanto accade all'estero, adotta sia nella fase cruciale della nomina dell'arbitro, spesso sottoposto a conferma da parte dell'istituzione e tenuto a dichiarare il proprio eventuale conflitto di interesse, sia attraverso la presenza di un funzionario in udienza, sia, ma solo talvolta, tramite il controllo formale del lodo, ed infine grazie all'adozione di tariffe chiare e contenute. Tali misure vengono adottate dalle Camere arbitrali proprio nell'ottica di garantire la massima correttezza e trasparenza nella gestione del procedimento, pur nel rispetto totale delle professionalità e competenze degli arbitri. Tuttavia, è possibile ipotizzare che tra le ragioni che sottostanno alla mancata scelta dell'arbitrato amministrato rispetto a quello *ad hoc* da parte dei professionisti, vi sia proprio il controllo compiuto dalle Camere arbitrali sull'intera procedura e concentrato soprattutto nella fase di costituzione del Tribunale arbitrale, oltre che alle tariffe più contenute rispetto a quelle professionali per gli arbitrati liberi.

In merito alla scelta tra arbitro unico e collegio di arbitri, di solito composto da tre professionisti, continua a prevalere il collegio e solo in una serie di ipotesi ancora contenute viene nominato l'arbitro unico. La scelta netta operata a favore del collegio, piuttosto che dell'arbitro unico, sembra avvalorare l'ipotesi che le parti preferiscano il collegio perché tramite esso si esplica concretamente il loro potere e la loro libertà nell'individuare un organo giudicante con competenze specifiche e di propria fiducia, anche a scapito delle esigenze di velocità e di risparmio sui costi che tenderebbero a far prevalere la nomina di un arbitro unico.

Per quanto riguarda la **natura degli arbitrati**, ovvero la frequenza di arbitrati rituali o irrituali all'interno del campione, anche dalla ricerca emerge una sempre più decisa prevalenza degli arbitrati rituali e di diritto, ed una percentuale sempre più contenuta di procedimenti per arbitrato irrituale. La tendenza alla generale riduzione di tale istituto è in linea con l'art. 808 *ter* del c.p.c., come di recente modificato, secondo il quale le parti possono decidere che la controversia sia definita dagli arbitri mediante determinazione

contrattuale solo per disposizione espressa per iscritto, altrimenti l'arbitrato verrà considerato rituale.

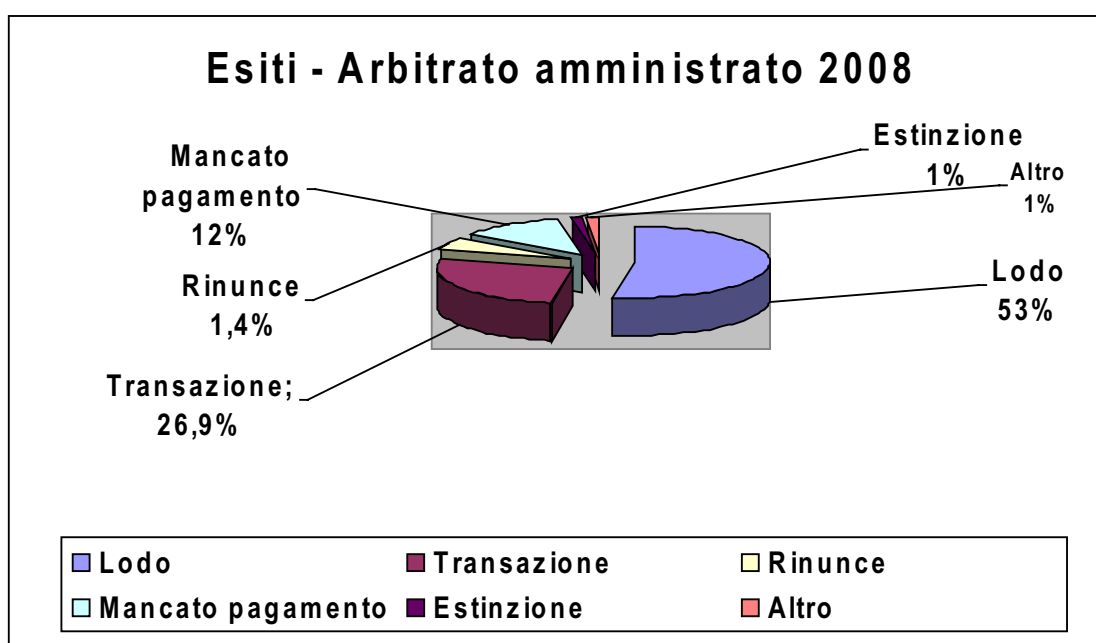
In merito ai **costi**, tutti i servizi di arbitrato sono offerti a pagamento, secondo tariffe che si trovano allegate ai rispettivi regolamenti, a differenza di quanto avviene nella conciliazione che è quasi sempre offerta gratuitamente.

Inoltre, il **valore medio** dei procedimenti gestiti dalle Camere Arbitrali, pur essendo assai più elevato di quello della conciliazione, risulta comunque abbastanza contenuto (escluse la Camera arbitrale per i lavori pubblici e la Camera arbitrale di Milano che gestiscono procedure con un valore medio di tre milioni di euro): attestandosi sui 197.000 €, di gran lunga inferiore al valore di alcune procedure di arbitrato *ad hoc* delle quali si apprende notizia talvolta dagli organi di stampa. Notevolmente più alto, risulta il valore delle procedure gestite dalle Camere di Commercio, che è pari a 344.000 €, rispetto a quello delle procedure gestite dalle Camere arbitrali non appartenenti a tale circuito, che si ferma invece a 50.000 €. Si segnala, inoltre, che rispetto al 2007 vi è stato un incremento notevole del valore medio delle procedure: per le Camere arbitrali del circuito camerale la crescita è stata del 46,6%, mentre per le Camere arbitrali esterne al sistema delle Camere di Commercio addirittura del 66,6%, pur a fronte di un valore assoluto assai inferiore.

La **durata media** del procedimento nel 2008 è di 171 giorni di cui 190 nelle Camere arbitrali al di fuori del sistema camerale e 153 nelle istituzioni emanazione delle Camere di Commercio. Tale dato appare in crescita (+24%) rispetto a quello dell'anno precedente in cui si registravano in media 138 giorni, rispettivamente 124 presso le Camere di Commercio (+23,3%) e 151 (+25,8%) presso le altre Camere. La durata che è, comunque, di gran lunga inferiore a quella prevista dalla legge, che si rammenta essere fissata in 240 giorni, salvo proroghe (ex art. 820 c.p.c.), è aumentata rispetto all'anno precedente forse anche in considerazione dell'aumentato valore e presumibilmente della complessità delle questioni e dimostra ulteriormente l'importanza del ruolo di controllo da parte di un'istituzione anche per quanto riguarda i tempi di svolgimento della procedura.



Per quanto riguarda l'**esito** dei procedimenti il primo dato da segnalare riguarda il fatto che poco più della metà dei procedimenti si conclude con un lodo (pari al 52,3%). Contrariamente a quanto avviene nei giudizi ordinari, in cui intervengono assai frequentemente, le transazioni costituiscono solo un quarto (pari al 26,9%) delle procedure di arbitrato amministrato. Tra gli esiti possibili delle procedure si possono ulteriormente annoverare: i mancati pagamenti dei depositi (12,30%), le estinzioni (1,4%) e le rinunce alle domande (1,4%).



Concludendo l'analisi della diffusione dell'arbitrato in Italia, si può brevemente riassumere quanto segue:

- il circuito camerale offre un numero assai più elevato di Camere arbitrali, ovvero 69 contro le 24 individuate al di fuori di tale sistema, pari quasi al triplo. Ciò significa che su tutte le Camere di Commercio presenti in Italia (precisamente 105) più di due su tre hanno costituito una Camera arbitrale o, comunque, attivato il servizio presso un ufficio interno (ben 82). Inoltre, le Camere arbitrali delle Camere di Commercio che hanno realmente gestito arbitrati rappresentano circa il 58% di tutte le Camere di Commercio e sono, comunque, distribuite in modo più capillare sul territorio;

- le Camere arbitrali costituite al di fuori del circuito camerale sono numericamente inferiori e concentrate nelle grandi città: Milano e Roma (rispettivamente 16 su 24);
- rispetto all'impressione di staticità che si rilevava negli anni precedenti, sembra che l'arbitrato amministrato nel 2008 in Italia abbia dato dei segnali di vivacità nel senso che sono state rilevate: sia delle nuove Camere arbitrali non appartenenti al circuito delle Camere di Commercio (+41%), sia nuove Camere arbitrali delle Camere di Commercio che nel 2008 hanno ricevuto domande di arbitrato (+7%), sia, per il numero di domande di arbitrato amministrato nel complesso ricevute (+22%);
- le Camere arbitrali istituite presso le Camere di Commercio, hanno gestito il 71% di tutte le procedure di arbitrato amministrato rilevate nel nostro Paese;
- così come sono state gestite dalle Camere di Commercio le uniche procedure internazionali rilevate, pari al 6,3%;
- infine, si può notare come lo sviluppo dell'arbitrato amministrato dalle Camere di Commercio sia notevole pur a fronte del fatto che le Camere arbitrali presso le Camere di Commercio sono nella quasi totalità dei casi generiche, ovvero non specializzate per alcune tipologie di dispute, e quindi neppure rivolte a soggetti particolari. In altre parole, nel caso delle Camere di Commercio le parti decidono di devolvere la controversia che le vede contrapposte ad arbitri liberamente sulla base della loro autonomia privata, adottando il regolamento predisposto dalle camere stesse;
- nel caso, invece, delle Camere arbitrali al di fuori del sistema camerale, ed in particolare quelle che hanno aderito alla ricerca, che sono, invece, in genere settoriali o merceologiche e quindi non solo si occupano di una particolare tipologia di dispute, legate ad una merce: cereali e semi, ceramica, grani o ad un settore, quali i lavori pubblici o lo sport, ma anche rivolti a soggetti predeterminati;
- d'altra parte, le Camere arbitrali merceologiche svolgono un arbitrato di qualità, volto a stabilire appunto la qualità delle merci spesso deperibili, dando luogo ad un primo *step* di risoluzione delle controversie all'interno di una compagine associativa e non arbitrato commerciale come nel caso delle Camere di Commercio;

- venendo ad una breve descrizione delle procedure di arbitrato amministrato registrate: si tratta di procedure per lo più italiane (solo il 6,3% presenta elementi di internazionalità), promosse dalle imprese (solo il 12,7% degli arbitrati camerale è promosso da un consumatore), per controversie per lo più relative ad appalti (27,4%) o commercio (23,2%), in cui le parti prediligono il collegio di tre arbitri, l'arbitrato è rituale, il valore medio è di 197.000 € e la durata media è di 171 gg.

Da quanto precede, emerge con chiarezza che, salvo alcune situazioni già segnalate, come l'esperienza dell'arbitrato amministrato in Italia resti in generale assai poco sviluppato in termini numerici assoluti, venga utilizzato sì dalle imprese ma per controversie di tipo domestico, di modico valore e per materie soprattutto del settore degli appalti e commerciale. Ciò lascia ipotizzare che gli arbitrati di ingente valore economico, tra società di capitali e spesso con elementi di internazionalità, di cui talvolta si apprende anche solo da notizie di stampa, vengano gestiti al di fuori delle Camere arbitrali e quindi direttamente dai professionisti attraverso le forme dell'arbitrato *ad hoc*. Purtroppo di quest'ultimo rimangono oscuri sia il numero complessivo di procedure, sia le caratteristiche peculiari di esse, ma analizzando i dati dell'arbitrato amministrato, appare evidente che esso da solo non risponde alle esigenze di giustizia delle imprese. Ciò che, infatti, emerge chiaramente dalla ricerca è che le imprese nelle controversie tra loro ancora stentano a fare ricorso all'arbitrato amministrato, nonostante la scelta di una Camera arbitrale possa offrire delle garanzie in merito alla trasparenza, alla certezza delle tariffe e al controllo sul procedimento.

## **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 tal 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, detto *country code Top Level Domain* (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.

Il “Regolamento per la risoluzione delle dispute nel *country code Top Level Domain* “it”” in vigore nell'anno 2008 (Versione 1.1 del 18 febbraio 2008), disciplinava le modalità di risoluzione delle dispute alternativa alla giustizia ordinaria, che potevano sorgere relativamente all'assegnazione ed all'uso dei nomi a dominio in Internet, nell'ambito del suffisso “.it”. Per mezzo degli strumenti previsti e disciplinati nel predetto Regolamento è “*Offerto all'utenza Internet un servizio di risoluzione delle controversie rapido ed economico nel rispetto dei principi di equità e pari accessibilità al servizio, che prevede: l'arbitrato e la procedura di riassegnazione di nome a dominio sottoposto*”.

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

Il Regolamento stabilisce altresì, nell'ambito dei servizi in senso lato erogati dal Registro, una procedura amministrata di riassegnazione di un nome a dominio, alla quale sottostanno tutti i titolari di nomi a dominio registrati sotto il ccTLD “.it”; ove la procedura verte unicamente sulla riassegnazione del nome a dominio stesso. Inoltre, tale disciplina, come già anticipato, non ha carattere giurisdizionale e perciò può essere interrotta dalle parti, in qualsiasi momento, mediante il ricorso alla giustizia ordinaria. Tale procedura è assimilabile all'arbitrato, dal momento che si tratta di una decisione eteronoma in merito all'assegnazione e all'uso del dominio contestato, anche se a differenza di questo la procedura qui esaminata non ha natura giurisdizionale in quanto non preclude il ricorso all'autorità giudiziaria.

La procedura di riassegnazione di un nome a dominio sotto il ccTLD “it” è condotta da apposite organizzazioni definite Prestatori del Servizio di Risoluzione extragiudiziale delle Dispute (PSRD), accreditate dal Registro del ccTLD “it” in conformità al documento definito “Modalità di accreditamento dei Prestatori del Servizio di risoluzione extragiudiziale delle dispute nell’ambito del ccTLD “it””, versione 1.0 del 18 gennaio 2007<sup>34</sup>. Nel 2008 i Prestatori del Servizio di Risoluzione extragiudiziale delle Dispute (PSRD) che sono stati accreditati dal Registro per la conduzione delle procedure di riassegnazione di un nome a dominio nel ccTLD “it” sono gli stessi accreditati l’anno precedente: ArbitrOnline del Consorzio Esedra costituito dal Politecnico di Milano e dallo Studio Legale Abbatescianni di Milano, il Centro Risoluzione Dispute Domini (C.R.D.D.) e MSFD S.r.l., ai quali si sono aggiunti lo Studio Legale Tonucci & Partners e la Camera arbitrale della Camera di Commercio di Milano.

## **5.2 La riassegnazione dei nomi a dominio in Italia nel 2008**

Per ricostruire l’attività dei Prestatori del Servizio di Risoluzione extragiudiziale delle Dispute sono stati analizzati i dati relativi a tutte le procedure di riassegnazione presentate al Registro .it nel 2008<sup>35</sup>, in quanto pubblicati sul sito<sup>36</sup>. L’attività di riassegnazione dei nomi a dominio di tutti i Centri, riconosciuti competenti dal registro italiano, risulta essere stabile negli anni, dal momento che nel 2005 si contavano 33 procedure, nel 2006 40, nel 2007 ancora 32 e nel 2008 38. Considerata la grande diffusione dell’accesso alla rete nel nostro Paese, è evidente che tale procedura rapida ed economica, non è ancora sufficientemente conosciuta né pubblicizzata.

Al momento essa costituisce, infatti, una minima percentuale di tutto il movimento ADR, attestandosi allo 0,04% delle domande registrate in Italia nel periodo di interesse. Tuttavia, considerata l’importanza della rete e il fatto che

---

<sup>34</sup> Disponibile sul sito all’indirizzo <http://www.nic.it/documenti/AccreditamentoPSRD1.0.pdf>.

<sup>35</sup> Sono stati interpellati anche altri enti che in passato avevano gestito tali procedure, ma come prevedibile, hanno dichiarato di non aver gestito tali procedure nel 2008.

<sup>36</sup> Reperibili sul sito all’indirizzo: <http://www.nic.it/legale/riassegnazione/decisioni/decisioni-2008>.

tale procedura rappresenta l'intera attività svolta in tale materia al di fuori della giustizia ordinaria, si ritiene opportuno illustrarla comunque.

La procedura viene promossa da chi ritiene che:

- il nome a dominio sul quale presenta opposizione, sia identico o tale da indurre confusione rispetto al marchio o ad altro segno distintivo aziendale, su cui vanta diritti, o al proprio nome o cognome,
- l'attuale assegnatario non abbia alcun diritto o titolo in relazione al nome a dominio oggetto di opposizione e
- il nome a dominio sia stato registrato o usato in mala fede.

Presentata la domanda presso uno dei Prestatori del servizio di risoluzione delle controversie, abilitato dal registro dei nomi a dominio del ccTLD "it", questi ne verifica la regolarità formale ed informa del reclamo il registrante del nome a dominio, il quale ha 25 giorni per replicare.

Il Prestatore del Servizio di Risoluzione è tenuto a pubblicare un elenco dei propri esperti accreditati con le loro qualifiche, all'interno del quale nomina un esperto unico, a meno che il ricorrente non richieda espressamente la nomina di un collegio.

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

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

Le spese sono a carico del ricorrente e devono essere versate al momento della presentazione della domanda per poter dare inizio alla procedura.

Come anticipato, nella totalità dei casi il risolutore nominato dal Prestatore di Risoluzione delle Dispute, PSRD, è unico, come nel caso della conciliazione amministrata, presso i Corecom o presso le Camere di Commercio, anche se a differenza del conciliatore esso è dotato di poteri decisori ma il suo intervento non ha natura giurisdizionale in quanto non preclude il ricorso in Tribunale.

Secondo quanto pubblicato, complessivamente i Centri di riassegnazione dei nomi a dominio nel periodo di interesse, ovvero dal 2005 al 2008, hanno ricevuto 143 domande e gestito lo stesso numero di procedimenti, in quanto tutte le domande si sono trasformate in procedimenti gestiti nel corso dell'anno in cui sono state presentate, secondo quanto pubblicato dal sito "it.nic".

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>DOMANDE PERVENUTE - di cui a:</b>	<b>33</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>38</b>
<b>Arbitrionline</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
<b>Studio Tonucci</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
<b>MSFD</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
<b>CRDD</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>21</b>
<b>Camera arbitrale di Milano</b>				
<b>Limone, Sarzana &amp; Di Minco</b>		<b>2</b>	<b>1</b>	
<b>Studio Turini</b>	<b>4</b>			
<b>Studio Bindi</b>	<b>1</b>			

Nel 2008 i motivi che hanno dato luogo ad un'opposizione hanno riguardato principalmente i segni distintivi dell'attività commerciale (nell'89% dei casi): marchio, ditta e insegna, la quasi totalità delle procedure ha riguardato controversie tra due imprese e sono state attivate da una società di capitali.

Per quanto riguarda la nomina del soggetto tenuto a decidere la controversia, secondo il regolamento, esso deve essere scelto all'interno di una lista obbligatoria di nominativi che tutti i Centri di risoluzione devono possedere. In tutti i procedimenti gestiti nel 2008, il Prestatore di servizio di risoluzione delle dispute, non ha mai nominato un collegio. In linea con quanto già emerso dai risultati dei questionari sulle Camere arbitrali in merito al controllo del procedimento da parte dell'istituzione, anche i Centri di riassegnazione dei nomi a dominio, in genere, richiedono la dichiarazione dei conflitti d'interesse e la conferma della nomina del risolutore effettuata dalla parte.

I procedimenti di riassegnazione dei nomi a dominio si distinguono dagli altri procedimenti ADR per la **durata media** delle procedure, che risulta essere la più bassa di tutte: 42 giorni (in diminuzione del 10% rispetto al 2007), assai più rapida anche della media delle procedure di conciliazione che si attesta sui 67 giorni. Anche se occorre ricordare che il registro corregge la data d'inizio dei procedimenti facendola coincidere con la data di ricezione del ricorso da parte del resistente, anziché, come di norma, con la data di ricezione della domanda di attivazione della procedura da parte del risolutore. Mentre, la data di fine procedura coincide, come di norma, con quella in cui è resa la decisione del collegio.

Il **valore medio** delle controversie è stato indicato da una sola istituzione e precisamente pari a 1.500 €, esso si attesta su un valore di molto inferiore a quello medio indicato dagli arbitrati (che in media hanno un valore di 197.000 €), e superiore solo rispetto a quello indicato per le conciliazioni gestite presso i Corecom (120 €).

Da regolamento, l'**esito** del ricorso può essere:

- accolto, quando il nome a dominio viene trasferito al ricorrente,
- respinto, se il nome a dominio rimane all'originario assegnatario,
- estinto, nell'ipotesi in cui nel corso della procedura di riassegnazione è stato promosso un procedimento giudiziario, o il resistente abbia rinunciato al dominio contestato,
- rinunciato, se il soggetto che ha attivato la procedura vi ha poi rinunciato,



- estinto per transazione, quando è venuta meno la materia del contendere per transazione fra le parti,
- inammissibile, nei casi in cui il ricorso è stato presentato nonostante fosse in corso un procedimento giudiziario o arbitrale, oppure il nome a dominio non fosse stato previamente sottoposto ad opposizione presso il Registro.

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

ESITO	ACCOLTO	%	RESPINTO	%	ESTINTO	%
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.

Considerata l'importanza della materia oggetto della controversia: i domini internet 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 rammaricarsi enormemente per la scarsa diffusione rilevata anche nel 2008 dello strumento.

## **6. La conciliazione**

Passando ora brevemente all'esame del numero di **Centri di conciliazione risultati attivi in Italia**, occorre sottolineare che in complesso essi sono assai più numerosi dei Centri di arbitrato rilevati, per la precisione **181** (composti da **105** Servizi di conciliazione, ovvero uno per ogni Camera di Commercio italiana, **40** Camere di conciliazione amministrata, **17** Corecom attivi e **18** Protocolli di c.d. conciliazione paritetica) contro i 93 arbitrali, pari quasi al doppio.

Sono stati raccolti i dati relativi all'attività di tutti i Servizi di conciliazione camerale, di tutti i Corecom, mentre per quanto riguarda le Camere di conciliazione amministrata l'adesione alla ricerca è stata del 27,5% (11 Centri<sup>37</sup> sui 40 individuati) ed è stato possibile ricostruire l'attività relativa a 6 protocolli<sup>38</sup> di c.d. conciliazione paritetica su 18, pari al 33%.

Dall'analisi dell'insieme dei dati, risulta che, come più volte anticipato le procedure di conciliazione nel 2008 hanno raggiunto quota 100.783, rappresentando poco più del 99% di tutte le procedure ADR registrate nel Paese in tale annata, e la grande vitalità di questo istituto è dimostrata non solo dal fatto che tutte le forme di conciliazione (tranne quella amministrata al di fuori del circuito camerale) appaiono in crescita rispetto all'anno precedente, ma anche perché i Centri di conciliazione sono numericamente quasi il doppio di quelli dell'arbitrato e continuano ad essere creati.

Anche nel 2008 risulta evidente che si tratta di una conciliazione tra parti italiane, promossa dal consumatore nei confronti dell'impresa, offerta per lo più gratuitamente dall'impresa stessa o dall'ente pubblico, destinata a risolvere le controversie in materie relative alle telecomunicazioni, mentre la privatizzazione della giustizia risulta ancora un fenomeno marginale.

---

<sup>37</sup> 1) Bassano del Grappa – Conciliazioni Albo Nazionale Informatici Professionisti (A.N.I.P.); 2) Milano – Camera di arbitrato e conciliazione CONSOB; 3) Genova – Associazione nazionale geometri conciliatori della provincia di Genova; 4) Milano – Associazione per lo sviluppo delle agenzie conciliative (ASAC); 5) Perugia – Resolutia; 6) Roma - Camera di conciliazione per lo sport del Coni; 7) Roma – Comune di Roma, Sportello di conciliazione presso l'Ordine degli Avvocati; 8) Roma – Concilia; 9) Roma - Giurì bancario; 10) Salerno – Anpar; 11) Torino – Reale Mutua.

<sup>38</sup> 1) Bari- Acquedotto pugliese; 2) Milano – Intesasanpaolo; 3) Roma – Poste Italiane; 4) Roma – Telecom; 5) Roma – Tim; 6) Roma - Wind.

	<b>DOMANDE 2005</b>	<b>DOMANDE 2006</b>	<b>DOMANDE 2007</b>	<b>DOMANDE 2008</b>
<b>CONCILIAZIONE</b>				
<i>di cui:</i>				
- <i>al di fuori delle CDC</i>	53	73	706	244
- <i>presso le CDC</i>	6.304	9.326	14.183	20.246
- <i>paritetica***</i>	572	8.330	14.904	41.492
- <i>presso i Corecom</i>	8.434	16.248	33.167	38.801
<b>TOTALE</b>	<b>15.363</b>	<b>33.977</b>	<b>62.960</b>	<b>100.783</b>

\*\*\* I dati relativi alla c.d. conciliazione paritetica risultano differenti da quelli pubblicati nelle precedenti versioni in quanto sono pervenuti quelli del protocollo Telecom e Tim.

Rispetto alla tipologia di conciliazione, appare maggiormente diffusa quella c.d. paritetica<sup>39</sup> (41,1%) e quella presso i Corecom (38,5%), seguita a distanza dal servizio delle Camere di Commercio (20%), mentre la conciliazione amministrata al di fuori delle CdC resta ancora un fenomeno marginale (0,4%).

Quello della conciliazione amministrata al di fuori del sistema camerale, rimane ancora un fenomeno estremamente contenuto, non solo in termini assoluti, ma anche relativi, in quanto tale forma di conciliazione è l'unica a decrescere, in modo anche significativo, rispetto all'anno precedente.

Tutte le altre forme di conciliazione hanno avuto, invece, un sensibile aumento rispetto all'anno precedente: si passa dal + 178,3% della c.d. conciliazione paritetica, al + 42,7% della conciliazione presso le Camere di Commercio, fino ad arrivare al + 16,6% della conciliazione presso i Corecom.

Anche se nel 2007, la prima posizione spettava ai Corecom con 33.167 domande, pari al 52,6% di tutte le domande registrate in tale annata, seguite dalla "paritetica" con 14.904 (23,6%) e dalle Camere di Commercio con 14.183 (22,5%), si era, peraltro, precisato che le procedure di c.d. conciliazione paritetica erano risultate sottostimate perché alcuni servizi (specie quelli legati alle banche per le tematiche relative ai crack finanziari) avevano dato prova in passato di gestire un numero notevole di procedure.

<sup>39</sup> Si rammenta che rispetto ai dati pubblicati gli anni precedenti, l'edizione attuale riporta nuovi valori per la conciliazione paritetica anche per gli anni 2007 e 2006, in quanto sono stati resi pubblici i numeri relativi ad uno dei più importanti protocolli italiani, ovvero quelli della Telecom sia per la parte di telefonia fissa, sia per la parte di telefonia mobile, Tim.

<b>DOMANDE DI CONCILIAZIONE</b>	<b>2008</b>	<b>%</b>	<b>2007</b>	<b>%</b>	<b><u>2007-2008</u></b> <b><u>%</u></b>
<i>di cui:</i>					
- amministrata al di fuori delle CDC	249	<b>0,4%</b>	706	<b>1,2%</b>	<b><u>-64,7%</u></b>
- amministrata presso le CDC	20.246	<b>20%</b>	14.183	<b>22,6%</b>	<b><u>+42,7%</u></b>
- paritetica	41.492	<b>41,1%</b>	14.904	<b>23,6%</b>	<b><u>+178,3%</u></b>
- presso i Corecom	38.801	<b>38,5%</b>	33.167	<b>52,6%</b>	<b><u>+16,6%</u></b>
<b>TOTALE</b>	<b>100.783</b>		<b>62.960</b>		

La c.d. conciliazione paritetica risulta, dunque, nel 2008 la forma di conciliazione maggiormente utilizzata nel nostro Paese. Come già anticipato, tale strumento è offerto da alcune grandi imprese del settore dei servizi, dell'energia o della banca/finanza, sulla base di protocolli di intesa sottoscritti dall'impresa stessa e dalle associazioni di consumatori. Si tratta di servizi che sono maggiormente assimilabili ad un'evoluzione dell'ufficio reclami, piuttosto che alla conciliazione condotta da un terzo imparziale, perché nel caso dei protocolli di c.d. conciliazione paritetica la controversia viene gestita attraverso la negoziazione diretta tra un rappresentante dell'impresa e uno del consumatore. La conciliazione è gratuita per il cliente, in quanto l'impresa ne sostiene i costi offrendola come uno dei servizi a disposizione della propria clientela, ed è sempre promossa dal consumatore. Rispetto alle altre forme di conciliazione volontaria - nelle quali l'adesione della controparte costituisce uno dei punti più deboli - nel caso della c.d. conciliazione paritetica, l'impresa, ovviamente, aderisce al servizio da essa stessa creato. L'esito positivo delle procedure di conciliazione è elevatissimo, con percentuali che superano normalmente il 95% dei casi, anche se sarebbe interessante poter valutare il grado di soddisfazione del cliente, che di fatto si spoglia della controversia, sia pur delegandola ad un rappresentante di un'associazione dei consumatori, in alcuni casi rimanendo vincolati all'esito della conciliazione stessa.

Si rammenta, in ogni caso, che i dati relativi alla c.d. conciliazione paritetica confluiti nella presente edizione permettono di correggere anche quelli relativi al 2006 e al 2007, che apparivano assai sottostimati.

Considerate le profonde differenze delle rispettive tipologie di conciliazione, si ritiene opportuno dedicare a ciascuna di esse un paragrafo specifico.

### **6.1.1 La conciliazione amministrata**

### **6.1.2 Le Camere di conciliazione amministrata esterne al sistema camerale**

Per quanto riguarda le **Camere di conciliazione amministrata al di fuori del circuito camerale** occorre subito anticipare due principali linee di tendenza: da un lato esse appaiono assai più numerose delle Camere arbitrali, sempre non appartenenti alle Camere di Commercio, per la precisione **40** contro 24, poco meno del doppio, ma anche in costante crescita. Tale notevole impulso è certamente frutto delle continue novità legislative intervenute nel settore della conciliazione e in particolare dalla riforma del processo societario (D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5 e ss.), che ha portato all'istituzione del Registro degli Organismi di Conciliazione (Decreto 23 luglio 2004, n. 222).

Per quanto riguarda le Camere di conciliazione amministrata, nell'edizione precedente ne erano state individuate 28<sup>40</sup>, mentre nel 2008 ne sono risultate

---

<sup>40</sup> Per l'esattezza: 1) Avellino – Camera di conciliazione; 2) Bologna – Centro studi europeo di conciliazione e risoluzione dei conflitti; 3) Forlì – Facilita; 4) Genova – Associazione nazionale geometri conciliatori della provincia di Genova; 5) Genova – Pro concilia; 6) Milano – Associazione per lo sviluppo delle agenzie conciliative (ASAC); 7) Milano - Bridge mediation; 8) Milano - Camera arbitrale e di conciliazione dei dottori commercialisti di Milano; 9) Milano - Camera di conciliazione e di arbitrato dell'istituto dell'autodisciplina pubblicitaria; 10) Monza - Camera mediazione delle controversie di monza; 11) Napoli – ADR Concilmed; 12) Napoli – Associazione nazionale di mediazione e conciliazione (MEDIACON); 13) Nocera Inferiore – Organismo di conciliazione del foro di Nocera Inferiore; 14) Perugia – Resolutia; 15) Pesaro - Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Pesaro (OMOP); 16) Roma - Centro per lo studio della negoziazione applicata e della conciliazione mediata (CESNACOM); 17) Roma - Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Roma; 18) Roma - Società italiana per la mediazione delle Controversie (SIMED); 19) Roma - ADR Center; 20) Roma – ADR Network; 21) Roma - Camera di conciliazione per lo sport del Coni; 22) Roma – Concilia; 23)

ben 40<sup>41</sup>, con l'aggiunta di ben 12 nuovi soggetti<sup>42</sup> (+ 43%), che comprendono coloro che sono stati iscritti nel frattempo nel registro degli Organismi di Conciliazione previsto per il diritto societario ed altri soggetti reperiti

---

Roma – Conciliatore bancario; 24) Roma – Organismo di conciliazione Arturo Carlo Jemolo; 25) Roma – Giuri bancario; 26) Roma - Sportello di conciliazione dell'Ordine degli Avvocati di Roma; 27) Torino – ADREQUITAS; 28) Torino – Reale Mutua.

<sup>41</sup> 1) Avellino – Camera di conciliazione di Avellino; 2) Bassano del Grappa – Sportello di Conciliazione Albo Nazionale Informatici Professionisti (A.N.I.P.); 3) Benevento - Soluzione e prevenzione liti assicurative (S.P.L.A.); 4) Bologna- Centro studi europeo di conciliazione e risoluzione dei conflitti; 5) Catania – Arbitrato, conciliazione e mediazione (AR.CO.ME.); 6) Firenze – Organismo di conciliazione di Firenze; 7) Forlì – Facilita; 8) Genova – Associazione nazionale geometri conciliatori della provincia di Genova; 9) Genova – Pro concilia; 10) Lecce – Associazione nazionale di mediazione e conciliazione (MEDIACON), nell'edizione precedente individuata a Napoli; 11) Milano – Associazione per lo sviluppo delle agenzie conciliative (ASAC); 12) Milano - Bridge mediation; 13) Milano - Camera arbitrale e di conciliazione dei dottori commercialisti di Milano; 14) Milano - Camera di conciliazione e di arbitrato dell'istituto dell'autodisciplina Pubblicitaria; 15) Milano – Camera di arbitrato e conciliazione CONSOB; 16) Milano – Organismo di conciliazione forense di Milano; 17) Monza - Camera mediazione delle controversie di Monza; 18) Napoli – ADR Concilmed; 19) Nocera Inferiore – Organismo di conciliazione del foro di Nocera Inferiore; 20) Nola – Camera arbitrale e di conciliazione del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Nola; 21) Padova – Concordia, 22) Perugia – Resolutia; 23) Pesaro - Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Pesaro (OMOP); 24) Roma - ADR Centro per lo studio della negoziazione applicata e della conciliazione mediata (CESNACOM); 25) Roma - Ordine Provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Roma; 26) Roma - Società Italiana per la Mediazione delle Controversie (SIMED); 27) Roma - ADR Center; 28) Roma – ADR Network; 29) Roma – ADR Notariato; 30) Roma - Camera di Conciliazione per lo sport del Coni; 31) Roma – Concilia; 32) Roma – Comune di Roma, Sportello di conciliazione presso l'Ordine degli Avvocati; 33) Roma – Conciliatore bancario; 34) Roma – Formamed; 35) Roma - Giuri bancario; 36) Roma – Organismo di conciliazione Arturo Carlo Jemolo; 37) Roma – Sportello di Conciliazione AGEA; 38) Salerno – ANPAR; 39) Torino – ADREQUITAS; 40) Torino – Reale Mutua.

<sup>42</sup> 1) Bassano del Grappa – Sportello di Conciliazione Albo Nazionale Informatici Professionisti (A.N.I.P.); 2) Benevento - Soluzione e prevenzione liti assicurative (S.P.L.A.); 3) Catania – Arbitrato, conciliazione e mediazione (AR.CO.ME.); 4) Firenze – Organismo di conciliazione di Firenze; 5) Milano – CONSOB; 6) Milano – Organismo di conciliazione forense di Milano; 7) Nola – Camera arbitrale e di conciliazione del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Nola; 8) Padova – Concordia, 9) Roma – ADR Notariato; 10) Roma – Formamed; 11) Roma – Sportello di conciliazione AGEA; 12) Salerno – ANPAR.

da altre fonti o già conosciuti, ma nelle precedenti edizioni erano risultati irreperibili<sup>43</sup>.

Su tutti i 40 enti, infatti, quelli di cui non si era avuto notizia in precedenza e dei quali si è appresa l'esistenza grazie all'iscrizione nel Registro del Ministero della Giustizia, relativo agli Organismi che possono offrire servizi di conciliazione ai sensi del nuovo diritto societario (artt. 38-40 D.Lgs. 5 gennaio 2003), sono in tutto 13<sup>44</sup>, pari al 32,5%. Ciò conferma l'importanza dell'indicazione legislativa per favorire lo sviluppo e la diffusione degli strumenti di giustizia alternativa.

Anche i Centri di conciliazione istituiti presso i consigli dell'ordine dei tribunali sono stati creati a seguito della riforma del diritto societario e ripresi nella legge delega 69/2009, rispetto ai quali bisognerà verificare nel tempo se la previsione legislativa farà sì che essi abbiano maggiore fortuna rispetto ad organismi simili, le Camere arbitrali espressione degli ordini professionali. Queste ultime sono state create senza il supporto di alcuna disposizione e negli anni hanno quasi tutte cessato l'attività o addirittura non l'hanno mai iniziata.

Il 27,5% delle Camere di conciliazione è costituito da organismi settoriali<sup>45</sup>, ovvero costituiti per risolvere solo una particolare tipologia di controversie.

---

<sup>43</sup> 1) Avellino – Camera di conciliazione; 2) Bassano del Grappa – Sportello di Conciliazione Albo Nazionale Informatici Professionisti (A.N.I.P.); 3) Bologna – Centro studi europeo di conciliazione e risoluzione dei conflitti; 4) Milano – CONSOB; 5) Napoli – Associazione nazionale di mediazione e conciliazione (MEDIACON).

<sup>44</sup> 1) Benevento - Soluzione e prevenzione liti assicurative (S.P.L.A.); 2) Catania – Arbitrato, conciliazione e mediazione (AR.CO.ME.); 3) Firenze – Organismo di conciliazione di Firenze; 4) Forlì – Facilita; 5) Genova – Pro Concilia; 6) Milano – Organismo di conciliazione forense di Milano; 7) Nola – Camera arbitrale e di conciliazione del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Nola; 8) Roma – ADR Network; 9) Roma – Conciliatore bancario; 10) Roma – Organismo di conciliazione Arturo Carlo Jemolo; 11) Napoli – ADR Concilmed; 12) Nocera Inferiore – Organismo di conciliazione del foro di Nocera Inferiore; 13) Torino – ADREQUITAS

<sup>45</sup> 1) Bassano del Grappa – Sportello di Conciliazione Albo Nazionale Informatici Professionisti (A.N.I.P.); 2) Benevento - Soluzione e prevenzione liti assicurative (S.P.L.A.); 3) Milano - Camera di conciliazione e di arbitrato dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria; 4) Milano – Camera di arbitrato e conciliazione CONSOB; 5) Pesaro - Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Pesaro (OMOP); 6) Roma - Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Roma; 7) Roma - Camera di conciliazione per lo sport del Coni; 8) Roma – Conciliatore bancario; 9) Roma - Giurì bancario; 10) Roma – Sportello di conciliazione AGEA; 11) Torino – Reale Mutua.

Tale fenomeno, registrato anche tra le Camere arbitrali non appartenenti alle Camere di Commercio permette di affermare che la privatizzazione della giustizia, con una struttura “generalista” che offra servizi di conciliazione non settoriale o merceologica stenta ancora ad affermarsi.

### **6.1.3 Le Camere di conciliazione amministrata del sistema delle Camere di Commercio**

Per quanto riguarda, invece, le Camere di Commercio risulta che anche nel 2008, come già nel 2007<sup>46</sup>, sulle 105 presenti in Italia tutte hanno offerto servizi di conciliazione<sup>47</sup>, direttamente tramite un proprio ufficio o attraverso

---

<sup>46</sup> Nel 2008 è stata costituita la CCIAA di Fermo, di conseguenza nel 2007 le CCIAA erano 104.

<sup>47</sup> 1) CCIAA Agrigento; 2) CCIAA Alessandria; 3) CCIAA Ancona; 4) CCIAA Aosta; 5) CCIAA Arezzo; 6) CCIAA Ascoli Piceno; 7) CCIAA Asti; 8) CCIAA Avellino; 9) CCIAA Bari; 10) CCIAA Belluno; 11) CCIAA Benevento; 12) CCIAA Bergamo; 13) CCIAA Biella; 14) CCIAA Bologna; 15) CCIAA Bolzano; 16) CCIAA Brescia; 17) CCIAA Brindisi; 18) CCIAA Cagliari; 19) CCIAA Caltanissetta; 20) CCIAA Campobasso; 21) CCIAA Caserta; 22) CCIAA Catania; 23) CCIAA Catanzaro; 24) CCIAA Chieti; 25) CCIAA Como; 26) CCIAA Cosenza; 27) CCIAA Cremona; 28) CCIAA Crotone; 29) CCIAA Cuneo; 30) CCIAA Enna; 31) CCIAA Fermo; 32) CCIAA Ferrara; 33) CCIAA Firenze; 34) CCIAA Foggia; 35) CCIAA Forlì; 36) CCIAA Frosinone; 37) CCIAA Genova; 38) CCIAA Gorizia; 39) CCIAA Grosseto; 40) CCIAA Imperia; 41) CCIAA Isernia; 42) CCIAA L’Aquila; 43) CCIAA La Spezia; 44) CCIAA Latina; 45) CCIAA Lecce; 46) CCIAA Lecco; 47) CCIAA Livorno; 48) CCIAA Lodi; 49) CCIAA Lucca; 50) CCIAA Macerata; 51) CCIAA Mantova; 52) CCIAA Massa Carrara; 53) CCIAA Matera; 54) CCIAA Messina; 55) CCIAA Milano; 56) CCIAA Modena; 57) CCIAA Monza; 58) CCIAA Napoli; 59) CCIAA Novara; 60) CCIAA Nuoro; 61) CCIAA Oristano; 62) CCIAA Padova; 63) CCIAA Palermo; 64) CCIAA Parma; 65) CCIAA Pavia; 66) CCIAA Perugia; 67) CCIAA Pesaro e Urbino; 68) CCIAA Pescara; 69) CCIAA Piacenza; 70) CCIAA Pisa; 71) CCIAA Pistoia; 72) CCIAA Pordenone; 73) CCIAA Potenza; 74) CCIAA Prato; 75) CCIAA Ragusa; 76) CCIAA Ravenna; 77) CCIAA Reggio Calabria; 78) CCIAA Reggio Emilia; 79) CCIAA Rieti; 80) CCIAA Rimini; 81) CCIAA Roma; 82) CCIAA Rovigo; 83) CCIAA Salerno; 84) CCIAA Sassari; 85) CCIAA Savona; 86) CCIAA Siena; 87) CCIAA Siracusa; 88) CCIAA Sondrio; 89) CCIAA Taranto; 90) CCIAA Teramo; 91) CCIAA Terni; 92) CCIAA Torino; 93) CCIAA Trapani; 94) CCIAA Trento; 95) CCIAA Treviso; 96) CCIAA Trieste; 97) CCIAA Udine; 98) CCIAA Varese; 99) CCIAA Venezia; 100) CCIAA Verbania; 101) CCIAA Vercelli; 102) CCIAA Verona; 103) CCIAA Vibo Valentia; 104) CCIAA Vicenza; 105) CCIAA Viterbo.



aziende speciali o associazioni di camere, e praticamente tutte hanno gestito procedure conciliative nello stesso periodo di attività. La rete dei servizi di conciliazione predisposti dalle Camere di Commercio vanta la maggiore diffusione sul territorio nazionale, in quanto è presente in ogni provincia, e conta il maggior numero di Centri, sia rispetto alle Camere arbitrali, che, come indicato, sono in numero assai inferiore (rispettivamente 69 delle Camere di Commercio e 24 non appartenenti a tale sistema), sia rispetto alle Camere di conciliazione amministrata non appartenenti al sistema camerale, che come già indicato sono meno della metà (per l'esattezza 40).

Com'è noto, le Camere di Commercio hanno diritto ad essere iscritte nel Registro societario degli Organismi di Conciliazione e nel 2008, su tutte le 105 Camere ne facevano parte solo 27<sup>48</sup>, pari al 25,7%.

#### **6.1.4 La conciliazione amministrata in Italia nel 2008**

Le Camere di conciliazione amministrata, al di fuori delle Camere di Commercio, le quali, pur a fronte di numeri assoluti assai contenuti, avevano mostrato di seguire un trend positivo negli anni precedenti sono state le uniche, tra tutte le tipologie di centri monitorati per la ricerca, a registrare nel 2008 una drastica diminuzione.

<b>CONCILIAZIONE AMMINISTRATA DOMANDE</b>	<b>DOMANDE 2005</b>	<b>DOMANDE 2006</b>	<b>DOMANDE 2007</b>	<b>DOMANDE 2008</b>
- di cui:				
- al di fuori delle CDC	53	73	706	244
- presso le CDC	6.304	9.326	14.183	20.246
<b>TOTALE</b>	<b>6.357</b>	<b>9.329</b>	<b>14.889</b>	<b>20.490</b>

<sup>48</sup> 1) CCIAA Bologna; 2) CCIAA Catania; 3) CCIAA Crotone; 4) CCIAA Firenze; 5) CCIAA Genova; 6) CCIAA Grosseto; 7) CCIAA Lucca; 8) CCIAA Padova; 9) CCIAA Pescara; 10) CCIAA Pisa; 11) CCIAA Torino (comprendente Torino, Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli); 12) CCIAA Milano; 13) CCIAA Udine; 14) CCIAA Venezia; 15) CCIAA Vicenza; 16) Curia Mercatorum (associazione di Treviso, Belluno, Pordenone, Trieste e Gorizia).

Così se nel 2006 l'incremento era stato del 37,7% e nel 2007 addirittura del 86,7% (a seguito dell'entrata a regime dei procedimenti di conciliazione societaria ed in particolare del Conciliatore Bancario), nel 2008 si è registrata una netta flessione: - 64,7%. Questo dato colpisce particolarmente sia perché in netta controtendenza rispetto a quanto emerso da tutte le altre tipologie di conciliazione, sia perché le Camere di conciliazione amministrata, al di fuori delle Camere di Commercio, sono numericamente cresciute rispetto all'anno precedente (registrando uno degli incrementi più elevati, pari addirittura al 43%, dovuto anche all'attuazione della riforma del processo societario), anche se è ipotizzabile che tali enti non siano ancora entrati a "regime", proprio per la loro recentissima costituzione.

Le Camere di Commercio, confermano negli anni il loro sviluppo positivo per quanto riguarda il numero di domande di conciliazione ricevute, registrando un incremento del 48% nel 2006, del 52% nel 2007 e del 42,7% nel 2008.

Da quanto precede appare evidente che, se nel panorama delle procedure ADR, rilevate nel corso della presente ricerca, la conciliazione amministrata costituisce, sia pure con una certa distanza, la terza forma di conciliazione per numero di domande ricevute, con una quota pari al 20% di tutte le domande di conciliazione rilevate nel 2008, ciò è dovuto esclusivamente all'esperienza delle Camere di Commercio rispetto a quella degli organismi privati. Sul totale delle domande di conciliazione amministrata rilevate (20.490), quelle ricevute dalle Camere di Commercio rappresentano, infatti, quasi il 99% (20.246), contro l'1,1% degli altri centri esterni al sistema camerale (244).

Possono contribuire a spiegare un tale squilibrio numerico alcune considerazioni:

- In primo luogo, risulta assai evidente, che in un Paese come il nostro in cui manca ancora una vera cultura della giustizia alternativa, le ipotesi in cui le parti decidono liberamente di rivolgersi ad un organismo privato per la risoluzione della propria controversia sono davvero residuali, pari al 0,2% di tutte le domande di ADR rilevate. Questo dato risulta confermato in tutte le forme di ADR fin qui esaminate: in primo luogo nell'arbitrato, ma anche nella conciliazione amministrata al di fuori delle Camere di Commercio;

- Inoltre, occorre ricordare che anche nel corso del 2008, grazie ad un finanziamento ministeriale, la conciliazione presso le Camere di Commercio è stata offerta gratuitamente ai consumatori ed alcune CCIAA hanno esteso la gratuità anche alle imprese. I centri di conciliazione amministrata esterni al circuito camerale, invece, offrono i propri servizi a pagamento, sia pure a prezzi molto contenuti. E' facile, quindi, ipotizzare che la gratuità delle conciliazioni camerali possa aver costituito un grosso incentivo per lo sviluppo delle procedure;
  - Infine, molte Camere di Commercio hanno stipulato protocolli d'intesa con i locali tribunali per instaurare varie forme di collaborazione al fine di favorire la diffusione dello strumento conciliativo. Si rammenta al riguardo il progetto Conciliamo della Corte d'Appello di Milano con vari soggetti promotori ([www.progettoconciliamo.it](http://www.progettoconciliamo.it)). Tale progetto prevede che prima di promuovere una causa civile debba essere data alle parti ampia informazione sulla possibilità di avviare un tentativo di conciliazione stragiudiziale ricorrendo ai servizi forniti dagli organismi di conciliazione esistenti sul territorio. Inoltre, prevede che, anche in corso di causa, il Giudice possa invitare le parti a procedere ad un tentativo di conciliazione stragiudiziale presso un organismo individuato e scelto dalle parti stesse;
  - Infine, la conciliazione presso le Camere di Commercio è stata promossa ed incentivata attraverso numerosi interventi legislativi, che ne hanno disciplinato gli ambiti, le procedure e gli effetti, mentre nel caso delle conciliazioni al di fuori del sistema camerale, la normativa di riferimento è solo quella delle controversie societarie. Tale normativa ha sicuramente contribuito al nascere di molti dei Centri di conciliazione amministrata rilevati dalla presente ricerca, tuttavia molti di essi proprio perché di recentissima costituzione non sono ancora operativi e occorrerà verificare nel tempo se e quando cominceranno ad operare.
- Appare, ancora una volta, confermata l'ipotesi secondo la quale se si desidera incrementare il numero di procedure ADR, la strada da percorrere sembra essere quella di devolvere la gestione delle controversie ad enti pubblici o privati, sulla base di una normativa chiara, prevedendo la gratuità del servizio.

Nel 2008 non emergono differenze significative tra le due tipologie di Centri che gestiscono le conciliazioni amministrata in merito alla natura

delle controversie: risulta, infatti, che in tale anno, la conciliazione gestita al di fuori delle Camere di Commercio ha riguardato due imprese solo nel 15,4% dei casi e consumatori ed imprese nel 64%, avvicinandosi molto alle Camere di Commercio presso le quali le controversie tra imprese rappresentano il 18,1%, mentre quelle tra consumatori e imprese l'81,9%. In realtà l'anno precedente la percentuale di procedure tra consumatori ed imprese presso le Camere di conciliazione amministrata al di fuori del sistema camerale era di molto inferiore, pari al 26% contro il 64% rilevato nel 2008. Presso le Camere di Commercio, invece, la percentuale di procedure tra consumatori e imprese, già assai elevata in passato, è ulteriormente cresciuta, passando dal 77%, rilevato nel 2007, all'81,9% del 2008.

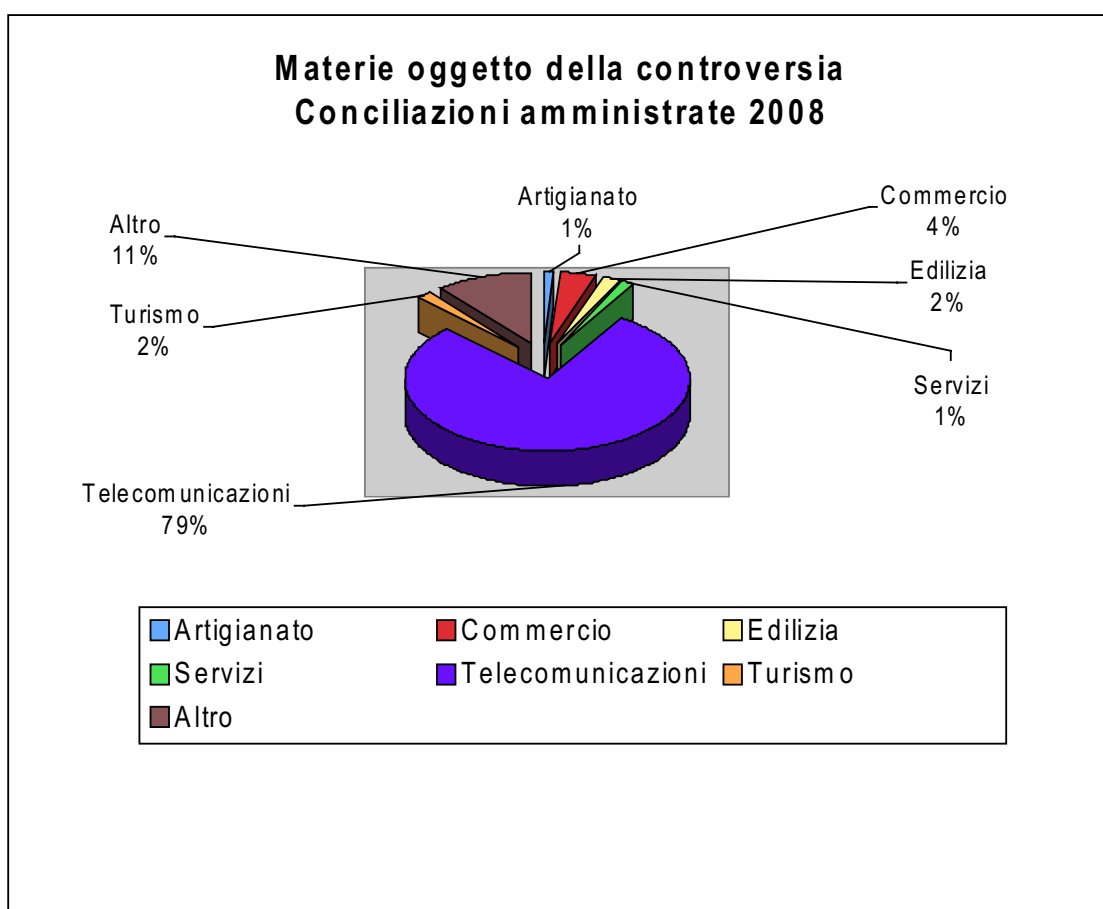
TIPOLOGIE DI CONCILIAZIONE ANNO 2008	CONTROVERSIE TRA IMPRESE	CONTROVERSIE TRA IMPRESE E CONSUMATORI	VALORE MEDIO IN €	DURATA MEDIA IN GIORNI
<i>Amministrata al di fuori delle CDC</i>	15,4%	64%	141.067	56
<i>Amministrata presso le CDC</i>	18,1%	81,9%	21.868	66

Infine, il **valore medio** delle procedure è notevolmente cresciuto per quanto riguarda la conciliazione amministrata al di fuori del sistema camerale: dove il valore è triplicato (da 46.182 € del 2007, ai 141.067 € del 2008), mentre quello delle procedure gestite dalle Camere di Commercio è lievemente diminuito -4% (passando dai 22.800 € del 2007 ai 21.868 € del 2008). La **durata media** delle procedure di conciliazione ha registrato un -10,7% per quanto riguarda la conciliazione amministrata al di fuori del sistema camerale (da 62 giorni del 2007, a 56 del 2008) ed un +4,7% per quanto riguarda quella gestita dalle Camere di Commercio.

Al di là delle variazioni e delle differenze interne, appare evidente la durata estremamente contenuta delle conciliazioni amministrata, la minore registrata rispetto alle altre forme di conciliazione (“paritetica” e presso i Corecom, rispettivamente con una durata media di 77 e 76 giorni) e che costituisce sicuramente una delle ragioni per la scelta della conciliazione stessa.

Per quanto riguarda la **nazionalità** delle parti, la conciliazione amministrata, come tutte le altre forme di conciliazione, si svolge, nella quasi totalità dei casi, tra parti italiane. Tuttavia è proprio la conciliazione amministrata, soprattutto gestita al di fuori delle Camere di Commercio, a registrare le uniche procedure di natura internazionale.

Per quanto riguarda le **materie**, oggetto delle procedure di conciliazione amministrata, il primato spetta alle telecomunicazioni che riguardano quasi 3 conciliazioni su 4 (79%), seguite a grande distanza da commercio (4,1%), edilizia (1,7%), turismo (1,7%), servizi (1,3%), artigianato (1,05%), e altro (10,3%). Non solo le telecomunicazioni rappresentano la stragrande maggioranza delle conciliazioni gestite dalle Camere di conciliazione amministrata, ma registrano un notevole incremento rispetto all'anno precedente in cui rappresentavano il 64,3% di tutte le procedure.



Accanto al dato complessivo, se si analizza per quali materie le parti scelgono di ricorrere alla conciliazione amministrata al di fuori delle Camere di Commercio, appare subito evidente come esse siano assai più simili alle materie oggetto dei procedimenti arbitrali amministrati: l'appalto (17,4%), le assicurazioni (15,6%), il societario (4,1%) e il commercio (11,7%), mentre appare molto più contenuto il ruolo delle controversie telefoniche (7,9%).

Trattandosi di conciliazione amministrata, i procedimenti, come già indicato, vengono promossi quasi esclusivamente per iniziativa spontanea delle parti o sulla base di clausole contrattuali, mentre residuali sono le ipotesi in cui il tentativo è promosso sulla base di un obbligo legislativo. L'obbligatorietà del tentativo è prevista per i casi di subfornitura, i quali rappresentano però solo lo 0,30 % di tutte le conciliazioni, mentre le controversie relative alle telecomunicazioni prevedono sì il tentativo obbligatorio di conciliazione, presso i Corecom, e le parti hanno "facoltà" di adire le Camere di Commercio.

Nella quasi totalità dei casi di conciliazione amministrata registrati nel 2008, ricorre il conciliatore unico, mentre in pochissime ipotesi viene **nominato** un collegio di tre conciliatori. Il conciliatore è generalmente individuato all'interno di una lista obbligatoria, vincolante per le parti e generalmente la sua nomina spetta all'istituzione, piuttosto che alle parti. La Camera di conciliazione, infatti, dal momento che sceglie i conciliatori da inserire nell'elenco, ne garantisce anche la professionalità e la formazione. La formazione di una classe di conciliatori professionale capace, l'aggiornamento degli stessi e le verifiche periodiche dei soggetti già inseriti negli elenchi richiedono un notevole impegno in termini di tempo ed energie, come testimoniato dal grande sforzo compiuto in questo senso dalle Camere di Commercio.

Per quanto riguarda gli **esiti** del tentativo di conciliazione risulta che, nel caso di conciliazione amministrata al di fuori del circuito camerale, la percentuale di accordi raggiunti è dell'84%, mentre il mancato accordo è limitato al 16%. Nei casi di conciliazione camerale, a fronte di un accordo raggiunto in oltre il 48,8% di tutti le udienze di conciliazione tenute e di un mancato accordo del 51,2%, il dato più rilevante appare quello della mancata adesione al tentativo stesso, calcolata su tutti i procedimenti gestiti, che è pari al 64,7%. In altri

termini, in 2 casi su 3 la parte invitata, decide di non aderire al tentativo di conciliazione. Tali dati confermano la linea di tendenza già emersa nelle scorse edizioni, rispetto alle quali si ricorda che il dato delle mancate adesioni era pari al 55% nel 2007 e al 65,6% nel 2006.

<b>ESITI CONCILIAZIONE ANNO 2008 %</b>	<b>RAGGIUNGIMENTO ACCORDO SU UDIENZE DI CONCILIAZIONE SVOLTE</b>	<b>MANCATO ACCORDO SU UDIENZE DI CONCILIAZIONE SVOLTE</b>	<b>MANCATA ADESIONE SU PROCEDIMENTI GESTITI</b>
- di cui:			
- al di fuori delle CDC	84%	16%	<b>16,2%</b>
- presso le CDC	48,8%	51,2%	<b>64,7%</b>
- presso i Corecom	65%	35%	<b>17,3%</b>
- paritetica	95,6%	4,4%	<b>0</b>

Nel caso delle conciliazioni amministrative dalle Camere di Commercio, la limitata adesione al tentativo influisce negativamente sul numero di procedimenti di conciliazione realmente gestiti: nel 2008 essi costituiscono appunto il 35,3%, dato purtroppo molto penalizzante rispetto all'impegno profuso in tale settore dalle CCIAA, anche se vi è un pur lieve miglioramento rispetto al 2006 anno in cui era fermo al 34,4%. Tuttavia si rammenta che nei casi in cui la "convenuta" aderisce al tentativo, l'accordo conciliativo viene raggiunto in un caso su due. Anzi, a tale proposito si rammenta per completezza che la percentuale dei successi arriva al 59% se si considerano tutti gli accordi di conciliazione avvenuti "fuori udienza": ovvero tutti i casi, assai rilevanti in termini numerici (sono infatti pari al 50% di tutti gli accordi raggiunti in udienza), in cui a seguito della presentazione della domanda di conciliazione e dell'intervento della Camera di Commercio rivolta a convocare la controparte, le parti negoziano direttamente tra loro l'accordo, senza recarsi all'incontro di conciliazione presso la Camera stessa.

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

- Com'è stato in precedenza illustrato, uno dei principi fondamentali della conciliazione amministrata è proprio la volontarietà: le parti possono decidere se utilizzare la conciliazione, decidere di interromperla quando lo desiderano e scegliere se e a quali condizioni sottoscrivere l'accordo. Di conseguenza le parti sono libere anche di non aderire al tentativo. D'altra parte la previsione dell'obbligatorietà del tentativo di conciliazione non sempre ha raggiunto l'obiettivo di favorire la diffusione della conciliazione stessa. Nel processo del lavoro, ad esempio, la previsione dell'obbligatorietà del tentativo ha fatto sì che esso si traducesse in un mero adempimento burocratico, tale da ingolfare gli uffici e da ridurre, invece che aumentare, il numero assoluto e percentuale di accordi raggiunti. L'obbligatorietà del tentativo di conciliazione nelle controversie in materia di telecomunicazioni, invece, ha dato buona prova in quanto si registra un gran numero di procedure, come si evince dal paragrafo che segue relativo all'attività dei Corecom. Tuttavia, rimane preferibile, a parere di chi scrive, prevedere l'obbligatorietà piuttosto che del tentativo vero e proprio, quanto dell'informazione in merito alla possibilità di ricorrere alla conciliazione stessa.
- D'altra parte, nel caso di conciliazione volontaria il tasso di mancata adesione è stabile, pari ad una percentuale che va dal 40 al 60% e si ritrova anche nelle altre forme di mediazione: familiare, scolastica, comunitaria ecc..
- Inoltre, è facilmente ipotizzabile che nel nostro ordinamento il debitore non abbia alcun interesse ad accelerare la soluzione della controversia, accettando la conciliazione, e preferisca, piuttosto, essere convenuto in giudizio per rimandare il tempo di pagamento.
- Tuttavia, nel caso delle conciliazioni camerale, il dato della mancata adesione non può essere tenuto distinto dalle materie oggetto delle conciliazioni stesse. Considerato, infatti, che la maggior parte delle procedure attivate presso le CdC, ovvero l'80% di esse, riguarda questioni di telecomunicazioni, appare evidente che il dato negativo è dovuto principalmente all'atteggiamento degli operatori telefonici che preferiscono convogliare le controversie presso i servizi di c.d. conciliazione paritetica da loro stessi creati oppure aderire al tentativo promosso presso i Corecom, forse anche per la completa gratuità del servizio da essi svolto.



- Merita, invece, un maggiore approfondimento la differenza che si registra con l'altra forma di conciliazione amministrata, ovvero quella gestita al di fuori delle Camere di Commercio, dove il rifiuto a partecipare alla conciliazione si ferma al 16,2% di tutte le domande pervenute, mentre il raggiungimento dell'accordo raggiunge l'elevata percentuale di 84% ed il mancato accordo il 16%.

Concludendo, dall'analisi dei dati emerge che la conciliazione amministrata rappresenta un ottimo metodo di gestione delle controversie, per la celerità, per i costi assai contenuti, per la professionalità e terzietà del conciliatore e per la garanzia del controllo da parte dell'istituzione. Inoltre, essa ha una percentuale di successo molto elevata, nei casi in cui si riesca a portare l'altra parte al tavolo delle trattative, ma questo, purtroppo, non si realizza in tutti i casi.

Rispetto, invece, alle similitudini rilevate nella scorsa edizione tra conciliazione amministrata al di fuori del circuito camerale e l'arbitrato amministrato o la riassegnazione dei nomi a dominio, emergono anche alcune differenze.

Le similitudini maggiori riguardano il fatto che in tutti i tre casi vi è un organismo che predispone un ufficio di segreteria deputato a gestire le procedure e un regolamento per la risoluzione delle controversie, che le parti, sulla base della loro autonomia privata, possono decidere spontaneamente se adottare in caso di controversia. Tuttavia la conciliazione amministrata, sia all'interno che all'esterno delle Camere di Commercio, sembra essere scelta soprattutto in controversie tra consumatore ed impresa, per fattispecie di valore ridotto rispetto a quelle in cui viene scelto l'arbitrato stesso. Inoltre, le procedure di arbitrato amministrato e di riassegnazione dei nomi a dominio, sono offerte a pagamento, sia pure a prezzi calmierati, mentre quelle di conciliazione hanno un costo solo nel caso della conciliazione amministrata al di fuori delle Camere di Commercio e per la conciliazione tra imprese gestita presso le CCIAA stesse.

### **6.2.1 La conciliazione presso i Corecom**

#### **6.2.2 I Corecom**

I Corecom, uffici di governo, garanzia e controllo sul sistema delle comunicazioni in ambito regionale ed organi funzionali dell'Autorità per le Garanzie

nelle Comunicazioni (AGCOM), presso i quali è possibile svolgere il tentativo obbligatorio di conciliazione nel settore delle telecomunicazioni, previsto all'art. 11 della legge 31 luglio 1997, n. 249, che sono risultati attivi nel 2008 sono in tutto 17<sup>49</sup>. In tale anno non svolgevano ancora l'attività di conciliazione in tutto 4 Corecom<sup>50</sup>. Rispetto all'anno precedente, in cui erano risultati attivi 15 Corecom<sup>51</sup>, 2 hanno ricevuto le deleghe dall'AGCOM per operare nel settore della conciliazione<sup>52</sup>.

L'adesione alla ricerca da parte di tali organismi è stata garantita dai dati conferiti dall'Autorità garante nelle comunicazioni (AGCOM) tramite la propria relazione annuale e la compilazione dei questionari da parte di 7 Corecom<sup>53</sup> (così come 7 Corecom, sia pure differenti, avevano aderito alla ricerca nella precedente edizione)<sup>54</sup>.

### **6.2.3 La conciliazione presso i Corecom nel 2008**

Come già indicato, la procedura di conciliazione tra utenti ed operatori è disciplinata dalla delibera AGCOM n. 173/07/CONS, che modifica e integra le due precedenti delibere 182/02/CONS e 307/03/CONS e che a sua volta è stata coordinata con le modifiche apportate dalla delibera 95/08/CONS. Il tentativo di conciliazione è, come già indicato, obbligatorio e se non viene raggiunto l'accordo, la definizione delle controversie spetta all'AGCOM, su richiesta di entrambe le parti o almeno dell'utente, a meno che non venga proposto ricorso giudiziale o siano trascorsi più di 6 mesi dalla data di conclusione del

---

<sup>49</sup> Nel dettaglio risultano attivi: 1) Abruzzo; 2) Basilicata; 3) Bolzano; 4) Calabria; 5) Emilia-Romagna; 6) Friuli Venezia Giulia; 7) Lazio; 8) Liguria; 9) Lombardia; 10) Marche; 11) Piemonte; 12) Puglia; 13) Toscana; 14) Trento; 15) Umbria; 16) Valle d'Aosta; 17) Veneto.

<sup>50</sup> 1) Campania; 2) Molise; 3) Sardegna; 4) Sicilia.

<sup>51</sup> Nel 2007 erano risultati attivi: 1) Abruzzo; 2) Basilicata; 3) Calabria; 4) Emilia-Romagna; 5) Friuli Venezia Giulia; 6) Lazio; 7) Liguria; 8) Lombardia; 9) Marche; 10) Piemonte; 11) Puglia; 12) Toscana; 13) Umbria; 14) Valle d'Aosta; 15) Veneto. La Campania era stata inserita erroneamente in tale elenco nella precedente edizione.

<sup>52</sup> 1) Bolzano; 2) Trento.

<sup>53</sup> Precisamente: 1) Bolzano; 2) Calabria; 3) Emilia-Romagna; 4) Liguria; 5) Toscana; 6) Trento; 7) Veneto.

<sup>54</sup> Per l'esattezza: 1) Basilicata 2) Calabria; 3) Emilia Romagna; 4) Friuli Venezia Giulia; 5) Lombardia; 6) Toscana; 7) Veneto.

procedimento di conciliazione (art. 14 delibera AGCOM n. 173/07/CONS). Di tale potere di definizione delle controversie si darà conto nel paragrafo n. 8, relativo all'attività alternativa alla giurisdizione di Authority e Ministeri. Si rammenta, infine, che ai sensi dell'art. 5 delibera AGCOM n. 173/07/CONS, 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 o a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte dell'operatore sino al termine della procedura conciliativa, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera e) della legge 14 novembre 1995, n. 481. Nel corso del 2008 tale istanza è stata presentata in **7.000** casi e concessa nel 70% di essi.

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 regionali<sup>55</sup>.

Esaminando i dati relativi a tutte le domande di conciliazione registrate nel 2008, i Corecom sono al secondo posto con 38.801 domande (pari al 38,5% del totale), preceduti soltanto dalla c.d. conciliazione paritetica che vanta 41.492 domande, pari al 41,1% di tutte le domande di conciliazione registrate in tale annata, e seguiti la Camere di Commercio con 20.246 (20%). Nel 2007, invece, essi vantavano la prima posizione con 33.167 domande, che rappresentavano il 52,6% di tutte le domande registrate in tale annata, seguite dalla c.d. conciliazione paritetica con 14.904 (23,6%) e dalle Camere di Commercio con 14.183 (22,5%).

Rispetto al 2007 le domande di conciliazione presso i Corecom sono cresciute del 16,9%. Dal momento che nei tre anni precedenti i Corecom

---

<sup>55</sup> Si rammenta che ai fini della presente ricerca i dati relativi a tutti i 17 Corecom risultati attivi nel 2008, sono stati estrapolati dalla Relazione Annuale dell'AGCOM e dall'analisi dei questionari che alcuni Corecom hanno comunque gentilmente compilato (7 su 17 ovvero il 41%), che sono stati privilegiati nell'esposizione.

avevano ogni anno raddoppiato le domande passando da 8.434 del 2005, a 16.248 nel 2006 fino a 33.167 domande nel 2007, con le 38.801 domande, pari al +16,9%, il trend sembra ridurre la sua corsa. Appare evidente che nel 2008 il numero di domande non cresca più con lo stesso ritmo, anche se occorre ricordare che al momento ancora quattro regioni (Campania, Molise, Sicilia e Sardegna) attendono le deleghe dall'AGCOM per operare in tale settore. In ogni caso, l'elevato utilizzo della conciliazione presso i Corecom si può facilmente ricondurre sia al fatto che di tutti i centri di conciliazione essi rappresentano gli unici per i quali la competenza non solo è stabilita per legge, ma è anche obbligatoria (ciò vale nel caso delle Camere di Commercio, come più volte indicato, solo per la subfornitura), sia alla gratuità del servizio, mentre la flessione nella crescita, appare riconducibile al fatto che nella stessa materia delle telecomunicazioni, il consumatore ha la facoltà di proporre il tentativo di conciliazione sia presso le Camere di Commercio, gli Organismi di conciliazione in materia di consumo, di cui all'art. 141 del Codice del Consumo<sup>56</sup> e gli Organismi di conciliazione paritetica previa verifica.

Forse anche grazie alla totale gratuità dei procedimenti gestiti presso i Corecom e alla chiara indicazione legislativa degli stessi come i soggetti competenti per lo svolgimento del tentativo di conciliazione in materia di telecomunicazione, a differenza di quanto non avvenga presso le Camere di Commercio, l'adesione delle imprese telefoniche alle procedure è assai elevato: la mancata adesione si attesta al 17,3%. La percentuale di accordi di conciliazione raggiunti in udienza è del 65% e quella dei mancati accordi è pari al 35%.

Nella tabella che segue è illustrata l'attività dei Corecom, suddivisa tra domande pervenute e procedimenti realmente gestiti.

---

<sup>56</sup> Fino al momento del riconoscimento di tali organismi ci si potrà rivolgere agli organismi iscritti nel registro del Ministero della Giustizia per il societario.

<b>ANNO 2008</b>	<b>DOMANDE PERVENUTE</b>	<b>PROCEDIMENTI GESTITI 2008</b>
<b>Abruzzo</b>	<b>1.516</b>	<b>1.152</b>
<b>Basilicata</b>	<b>1.040</b>	<b>718</b>
<b>Bolzano</b>	<b>157</b>	<b>98</b>
<b>Calabria</b>	<b>2.948</b>	<b>2.687</b>
<b>Emilia Romagna</b>	<b>3.384</b>	<b>2.976</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>1.610</b>	<b>879</b>
<b>Lazio</b>	<b>3.837</b>	<b>3.837</b>
<b>Liguria</b>	<b>1.487</b>	<b>1.309</b>
<b>Lombardia</b>	<b>4.931</b>	<b>3.184</b>
<b>Marche</b>	<b>1.722</b>	<b>1.266</b>
<b>Piemonte</b>	<b>4.075</b>	<b>3.307</b>
<b>Puglia</b>	<b>4.075</b>	<b>3.307</b>
<b>Toscana</b>	<b>3.481</b>	<b>3.439</b>
<b>Trento</b>	<b>374</b>	<b>341</b>
<b>Umbria</b>	<b>1.007</b>	<b>695</b>
<b>Veneto</b>	<b>2.783</b>	<b>635</b>
<b>Valle D'Aosta</b>	<b>374</b>	<b>325</b>
<b><u>TOTALE</u></b>	<b><u>38.801</u></b>	<b><u>30.155</u></b>

In generale si può affermare che le problematiche oggetto della conciliazione per la maggior parte attengono alla telefonia fissa e ai servizi internet, con particolare riguardo all'ADSL, specie da parte di clienti *business*. E' stato rilevato un incremento delle istanze relative alla telefonia mobile: crescono le contestazioni riguardo a servizi non richiesti e alla difficoltà di disabilitazione degli stessi, alla contestazione dell'addebito telefonico e anche alla navigazione internet tramite il telefonino.

La nazionalità della controversia è sempre italiana, così come la nazionalità delle parti.

Nel modello di conciliazione seguito dai Corecom il conciliatore è terzo rispetto alle parti; entrambe le parti sono presenti alla conciliazione o personalmente o avvalendosi di persona delegata e possono essere assistite da un legale.

Inoltre, il regolamento dei procedimenti gestiti dai Corecom prevede un conciliatore indipendente dalle parti, che svolge il ruolo di facilitatore della comunicazione e delle trattative tra esse. Tuttavia, come nel caso della conciliazione societaria, il conciliatore Corecom può suggerire una proposta, trasformando così la conciliazione da facilitativa a valutativa, anche se, nel caso della conciliazione telefonica, il conciliatore può suggerire la sua proposta in qualsiasi momento, mentre secondo la riforma del diritto societario, sono le parti a dover chiedere di comune accordo al conciliatore di formularla.

Le conciliazioni presso i Corecom presentano alcune peculiarità: hanno il minor **valore medio** rilevato nella ricerca, pari a 120 €, anche se si segnala un aumento del valore per le procedure relative ai clienti *business*. Tale valore è sceso ad un terzo di quanto rilevato nel 2007 (anno in cui era 340 €), mentre la **durata media** è diminuita a 71 giorni, pari a -6,5%. Nonostante si possa quindi registrare una contrazione positiva dei tempi, si rammenta che ai sensi dell'art. 3 comma 3, della delibera 173/07/CONS, la procedura dovrebbe concludersi entro 30 giorni.

In merito all'**esito** dei procedimenti, i dati relativi al Corecom si segnalano per alcune particolarità: la mancata adesione al tentativo di conciliazione è abbastanza contenuta (si attesta sul 17,3%), in linea con quanto avviene nella conciliazione amministrata al di fuori del sistema camerale (dove è pari al 16,2%) ma quasi un quarto di quella registrata presso le Camere di Commercio (dove si attesta addirittura al 64,7%). Tale differenza, com'è stato più volte anticipato, può essere spiegata facilmente con la totale gratuità del servizio e l'indicazione degli stessi come i soggetti deputati in via principale a svolgere tale tentativo. Tuttavia, in quasi una procedura su cinque l'operatore si rifiuta di aderire al tentativo. Sarebbe interessante approfondire in quante di queste ipotesi ricorra la prassi abbastanza diffusa, secondo la quale l'impresa telefonica

contatta direttamente il proprio cliente che ha presentato il tentativo di conciliazione e si accorda per una soluzione del problema, senza aderire al tentativo stesso e partecipare all'udienza di conciliazione. La *policy* delle compagnie telefoniche meriterebbe un approfondimento anche in rapporto all'atteggiamento differente, già segnalato, che esse assumono nel caso in cui vengono "convenute" davanti ai Corecom, davanti ai quali aderiscono al tentativo nella maggior parte dei casi, e quando sono chiamate davanti alle Camere di Commercio, dove tendono ad accettare il tentativo in un numero molto più ridotto di casi, penalizzandone l'attività in questo settore. Infine, si rimanda agli approfondimenti futuri la valutazione dell'eventuale effetto sulle adesioni dei poteri decisori che, come anticipato, sono stati trasferiti dall'Autorità recentemente ad alcuni Corecom.

La percentuale di accordi raggiunti in udienza di conciliazione è assai positiva in quanto 2 procedure su 3 si chiudono con un accordo (pari al 65%). Tale dato è positivo ed è superato solo dall'esito delle conciliazioni non camerale in cui l'accordo è raggiunto nell'84% dei casi e dalle conciliazioni paritetiche in cui addirittura è pari al 95,6%. Mentre la percentuale di mancato accordo raggiunge il 35%, superato solo da quello delle Camere di Commercio, presso le quali si attesta al 51,2%, che raggiunge il 59% se si comprendono anche i casi in cui le parti raggiungono l'accordo dopo la presentazione della domanda di conciliazione, ma senza lo svolgimento dell'incontro presso la Camera di Commercio competente.

La tabella che segue illustra nel dettaglio gli esiti delle procedure di conciliazione nel 2008.

<b>ESITO</b>	<b>POSITIVO</b>	<b>NEGATIVO</b>	<b>MANCATA ADESIONE</b>
<b>Abruzzo</b>	<b>652</b>	<b>500</b>	<b>121</b>
<b>Bolzano</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>31</b>
<b>Basilicata</b>	<b>409</b>	<b>309</b>	<b>282</b>
<b>Calabria</b>	<b>715</b>	<b>980</b>	<b>35</b>
<b>Emilia Romagna</b>	<b>1.994</b>	<b>625</b>	<b>357</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>629</b>	<b>250</b>	<b>243</b>
<b>Lazio</b>	<b>1.573</b>	<b>1.074</b>	<b>1.190</b>
<b>Liguria</b>	<b>595</b>	<b>476</b>	<b>253</b>
<b>Lombardia</b>	<b>1.383</b>	<b>833</b>	<b>743</b>
<b>Marche</b>	<b>429</b>	<b>258</b>	<b>328</b>
<b>Piemonte</b>	<b>1.862</b>	<b>482</b>	<b>569</b>
<b>Puglia</b>	<b>1.862</b>	<b>482</b>	<b>569</b>
<b>Toscana</b>	<b>1.587</b>	<b>1.102</b>	<b>277</b>
<b>Trento</b>	<b>219</b>	<b>85</b>	<b>37</b>
<b>Umbria</b>	<b>317</b>	<b>173</b>	<b>117</b>
<b>Valle D'Aosta</b>	<b>219</b>	<b>85</b>	<b>57</b>
<b>Veneto</b>	<b>400</b>	<b>235</b>	<b>33</b>
<b>TOTALE</b>	<b>14.882</b>	<b>7.992</b>	<b>5.242</b>
<b>% ****</b>	<b>65%</b>	<b>35%</b>	<b>17,30%</b>

\*\*\*\* Si rammenta che la percentuale del raggiungimento o del mancato raggiungimento dell'accordo è calcolato sulla base degli incontri di conciliazione realmente svolti, mentre la percentuale di mancata adesione sui procedimenti gestiti.

Considerata l'alta percentuale di accordi raggiunti, si può ipotizzare che nel corso degli anni i Corecom siano riusciti ad approntare un servizio che permette di raggiungere una soluzione positiva per una serie di controversie dal valore economico mediamente contenuto, che, altrimenti, rimarrebbero prive di una risposta da parte dell'ordinamento. Inoltre, sembra che nel caso dei Corecom l'obbligatorietà del tentativo, che tradizionalmente diminuisce il numero assoluto e percentuale di conciliazioni svolte e di accordi raggiunti, in quanto le trasforma in un mero obbligo burocratico destinato ad allungare i



tempi, stia dando, invece, una prova positiva. Ulteriori ricerche, permetteranno di verificare se e quali effetti avrà il passaggio dei poteri decisori dall’Autorità Garante delle Telecomunicazioni ai singoli Corecom avvenuto di recente (cfr. paragrafo 8). Così come sarebbe interessante indagare le differenti forme di individuazione dei conciliatori adottate dai vari Corecom, nonché il grado di soddisfazione dell’utenza e gli esiti delle controversie nelle quali o non sia stato raggiunto l’accordo tra le parti o la parte “convenuta” non abbia aderito al tentativo, per approfondire ulteriormente lo scenario nel quale operano i Corecom.

### **6.3.1 La c.d. conciliazione paritetica**

#### **6.3.2 I servizi di c.d. conciliazione paritetica**

Come anticipato, nella presente edizione è apparso opportuno separare dalle altre tipologie di conciliazione, i dati relativi ai servizi di c.d. conciliazione paritetica, che nascono dai protocolli di intesa stipulati tra le imprese e le associazioni di consumatori. Inoltre, nel presente paragrafo confluiscono anche i dati estrapolati dai questionari compilati dalle Associazioni di Consumatori<sup>57</sup>. Infine, per completezza, si rammenta che per poter formulare un elenco il più possibile attendibile e completo di protocolli di c.d. conciliazione paritetica sono state contattate sia le imprese telefoniche sia le associazioni dei *tour operator*, dal momento che le conciliazioni svolte a seconda della materia presso le Camere di Commercio e/o presso i Corecom, (rispettivamente ai sensi della riforma della legislazione nazionale sul turismo, l. n. 29 marzo 2001, n. 135 o della delibera 173/07/CONS dell’AGCOM), risultavano già dai dati conferiti da queste stesse istituzioni.

---

<sup>57</sup> Presso le Associazioni di consumatori, infatti, è possibile presentare il tentativo di conciliazione obbligatorio in materia di telecomunicazioni, di cui alla delibera n. 173/07/CONS dell’AGCOM e successive modifiche e integrazioni, inoltre, secondo il codice del consumo, esse sono legittimate ad attivare, prima del ricorso al giudice, la procedura di conciliazione presso le Camere di Commercio, nonché agli altri organismi di composizione delle controversie (art. 140 D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206). Tuttavia, poiché nelle precedenti edizioni della ricerca hanno compilato i questionari fornendo i dati soltanto in merito alle conciliazioni paritetiche, da esse svolte, si ritiene opportuno riportarne l’attività di seguito.

I protocolli individuati sono stati in tutto 18<sup>58</sup>, altri 2<sup>59</sup> sia pure segnalati dai siti delle associazioni di consumatori rimangono comunque irreperibili contro i 12 rilevati nel 2007<sup>60</sup>. Tali protocolli risultano in continua crescita sia perché nel 2008 sono aumentati del 50% rispetto all'anno precedente<sup>61</sup>, sia perché risulta che nel 2009 ne sono stati approvati altri 4<sup>62</sup>.

Sono state contattate tutte le imprese che hanno predisposto il servizio di c.d. conciliazione paritetica e tutte le associazioni di consumatori di carattere nazionale<sup>63</sup>. Grazie all'adesione di alcuni di tali soggetti<sup>64</sup> e dei dati pubblicati è stato possibile ricostruire l'attività relativa a 6 protocolli<sup>65</sup> e ricostruire che i protocolli realmente attivi sono in tutto 10<sup>66</sup>.

---

<sup>58</sup> 1) Bari - Acquedotto Pugliese di Bari; 2) Latina - Acqualatina; 3) Milano - Ania, Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici; 4) Milano - Enel; 5) Milano - Eni; 6) Milano - Intesasanpaolo; 7) Milano - H3G; 8) Milano - Sorgenia; 9) Roma - Confservizi (Confederazione Nazionale dei Servizi) per le controversie tra un'impresa ad essa aderente e un utente; 10) Roma - Edison; 11) Roma - Poste Italiane (Rispettivamente per le Raccomandate e per il BancoPosta); 12) Roma - Società Autostrade di Roma; 13) Roma - Telecom; 14) Roma - Tim; 15) Roma - Wind; 16) Siena - MontePaschi; 17) Taggia (IM) - Unogas Energia S.p.a; 18) Varese - Aspem.

<sup>59</sup> 1) Bari - Umgas; 2) Roma - Capitalia.

<sup>60</sup> 1) Bari - Acquedotto Pugliese di Bari; 2) Latina - Acqualatina; 3) Milano - Ania, Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici; 4) Milano - Enel; 5) Milano - Intesasanpaolo; 6) Milano - H3G; 7) Poste Italiane; 8) Roma - Società Autostrade di Roma; 9) Roma - Telecom; 10) Roma - Tim; 11) Siena - MontePaschi; 12) Taggia (IM) - Unogas Energia S.p.a.

<sup>61</sup> 1) Milano - Eni; 2) Milano - Sorgenia; 3) Roma - Confservizi (Confederazione Nazionale dei Servizi) per le controversie tra un'impresa ad essa aderente e un utente; 4) Roma - Edison; 5) Roma - Wind; 6) Varese - Aspem.

<sup>62</sup> 1) Milano - Vodafone; 2) Milano - Fastweb; 3) Roma - Trenitalia; 4) Roma - PosteVita.

<sup>63</sup> Sono associazioni di carattere nazionale: 1) Milano - Acea Onlus - Consumi etici; 2) Milano - Acu; 3) Milano - Acli; 4) Milano - Adoc; 5) Roma - Adiconsum; 6) Roma - Adusbef; 7) Milano - Altroconsumo; 8) Roma - Assoutenti; 9) Milano - Casa del consumatore; 10) Bolzano - Centro tutela consumatori utenti; 11) Roma - Cittadinanza attiva; 12) Roma - Codacons; 13) Roma - I codici; 14) Parma - Confconsumatori; 15) Milano - Coniacut; 16) Roma - Federconsumatori; 17) Roma - Movimento consumatori; 18) Roma - Movimento difesa del cittadino; 19) Roma - Unione nazionale consumatori.

<sup>64</sup> 1) Bolzano - Centro tutela consumatori utenti; 2) Milano - Acu; 3) Milano - Altroconsumo; 4) Roma - Movimento difesa del cittadino.

<sup>65</sup> 1) Bari - Acquedotto Pugliese; 2) Milano - Intesasanpaolo; 3) Roma - Poste Italiane; 4) Roma - Telecom; 5) Roma - Tim; 6) Roma - Wind.

<sup>66</sup> 1) Bari - Acquedotto Pugliese di Bari; 2) Latina - Acqualatina; 3) Milano - Intesasanpaolo; 4) Milano - H3G; 5) Roma - Poste Italiane (Rispettivamente per le

L'indagine svolta per la presente edizione permette anche di correggere i dati relativi alla c.d. conciliazione paritetica per l'anno 2005 e 2006 che, come si era detto risultavano assai sottostimate.

### **6.3.3 La c.d. conciliazione paritetica in Italia nel 2008**

Le domande di c.d. conciliazione paritetica sono passate nel 2008 in prima posizione con 41.492 domande, pari al 41,1% di tutte le domande di conciliazione registrate in tale annata, seguono i Corecom con 38.801 (38,5%) e la Camere di Commercio con 20.246 (20%). Nel 2007, invece la prima posizione spettava ai Corecom con 33.167 domande, pari al 52,6% di tutte le domande registrate in tale annata, mentre le domande di c.d. conciliazione paritetica erano al secondo posto, precisamente 14.904, pari al 23,6%, e quelle presentate presso le Camere di Commercio al terzo posto con 14.183, pari al 22,5%, anche se si era tenuto a precisare che le procedure di c.d. conciliazione paritetica erano risultate sottostimate perché alcuni servizi (specie quelli legati alle banche per le tematiche relative ai crack finanziari) avevano dato prova in passato di gestire un numero notevole di procedure. In effetti, rispetto all'anno precedente, nel 2008 la c.d. conciliazione paritetica è quasi triplicata, + 178,3%.

Dall'esame dei dati ricavati, infatti, i Centri di c.d. conciliazione paritetica hanno ricevuto 572<sup>67</sup> domande nel 2005, 8.330 nel 2006 (pari a 15 volte tanto), 14.904 nel 2007 (+78%) e 41.492 nel 2008 (+178,3%).

Inoltre hanno gestito 19.552 procedimenti nel 2005, 16.443 nel 2006 e 13.700 nel 2007. Il grande divario tra le domande ricevute e i procedimenti gestiti nel 2005, dipende dal fatto che in tale annata sono state gestite quasi 19.000 procedure, le cui domande erano state presentate nell'anno precedente, ovvero nel 2004, e riguardavano le controversie legate ai crack finanziari avvenuti in quegli anni. Si tratta, in ogni caso, di un numero di procedimenti degno di particolare attenzione in quanto assai elevato in termini assoluti e che lascia ipotizzare una grande vitalità della c.d. conciliazione paritetica, confermata

---

Raccomandate e per il BancoPosta); 6) Roma - Società Autostrade di Roma; 7) Roma - Telecom; 8) Roma - Tim; 9) Roma - Wind; 10) Siena - MontePaschi.

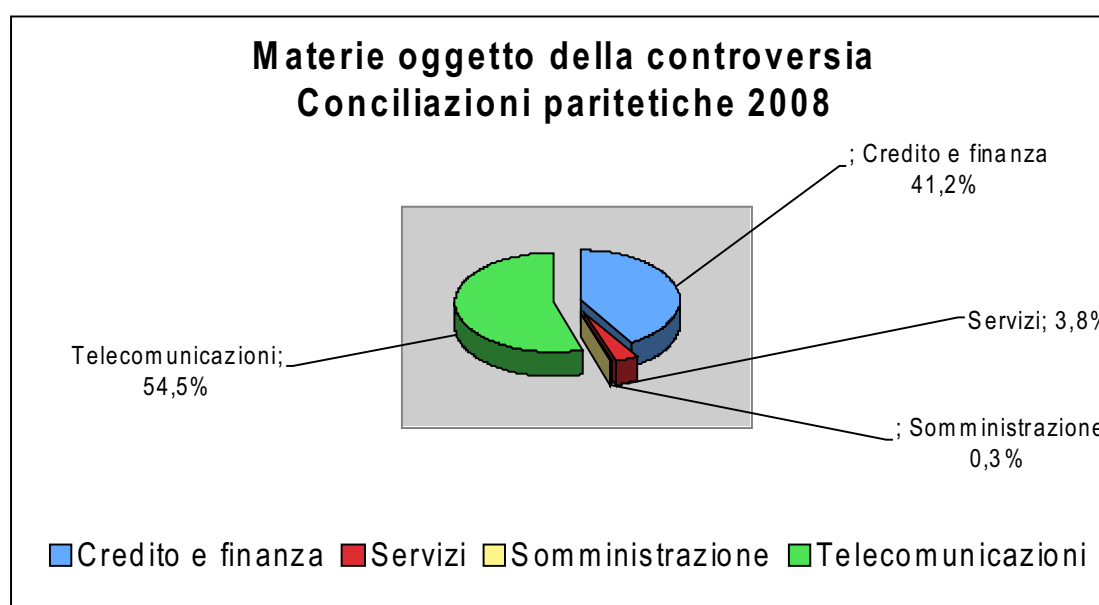
<sup>67</sup> Purtroppo nei dati del 2005 non sono confluiti dati relativi alle procedure gestite da Telecom e Tim, perché non reperiti.

anche dalla notizia, nel corso della presente ricerca, dell'apertura di nuovi centri che offrono tale servizio.

CONCILIAZIONE PARITETICA	2005	2006	2007	2008
DOMANDE	572	8.330	14.904	41.492
PROCEDIMENTI	19.552	16.443	13.700	23.444

Per quanto riguarda la descrizione delle procedure, si confermano le linee già emerse negli anni precedenti: anche nel 2008 la nazionalità della controversia è sempre definita come italiana, così come la nazionalità delle parti coinvolte nei procedimenti e tutte le domande sono state promosse da un consumatore contro l'impresa.

Le **materie** oggetto della controversia rispecchiano le attività dei differenti centri che offrono il servizio di conciliazione: più della metà sono relative alle telecomunicazioni (54%), al credito e alla finanza (41,2%), ai servizi (3,8%), alla somministrazione (0,3%).



Le procedure sono disciplinate dai protocolli d'intesa sottoscritti dalle imprese e dalle associazioni dei consumatori appartenenti al Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti (CNCU). I servizi sono offerti gratuitamente dalle im-

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

Come indicato, in genere, il consumatore viene interpellato per decidere se accettare l'ipotesi di accordo (cfr. procedura di conciliazione di Intesasanpaolo, Bancoposta ecc.), ma vi sono alcuni regolamenti (cfr. la procedura di conciliazione dell'Acquedotto Pugliese, di Telecom, Tim ecc.) che prevedono che il cliente, nel momento in cui presenta la domanda di conciliazione, dia pieno mandato a transigere al suo rappresentante, con la conseguenza che attraverso il conferimento dell'incarico, l'utente s'impegna anche ad accettare quanto deciso dal rappresentante stesso. Questo modo di procedere, comporta da parte dell'utente che egli perda ogni potere sulla controversia, ricorrendo nuovamente alla delega ad un soggetto terzo della decisione sulla propria disputa e riproducendo quanto avviene nei procedimenti di tipo decisorio. Pertanto, questi regolamenti si distaccano profondamente dai principi posti alla base della mediazione/conciliazione, secondo i quali tali procedure sarebbero caratterizzate proprio dal fatto che il soggetto in lite si riappropria del proprio, autonomo, creativo potere decisionale sulla controversia.

Nella mediazione/conciliazione, infatti, per quanto riguarda il consumatore non solo è sempre prevista la presenza personale all'incontro di conciliazione, magari con l'assistenza dei legali, ma la partecipazione delle parti direttamente coinvolte nella lite è indispensabile per far emergere gli interessi e i bisogni che si nascondono dietro le loro posizioni. Prevedendo, invece, la delega al rappresentante, le procedure di c.d. conciliazione paritetica si differenziano profondamente dal modello di conciliazione tradizionale, seguito anche nelle procedure di conciliazione amministrata, presso le Camere di Commercio o al di fuori di tale circuito, e presso i Corecom.

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

Infine, un'ultima importante differenza attiene alla nomina del conciliatore, perché si rammenta che in genere, nella conciliazione è proprio l'istituzione, terza e neutrale rispetto alle parti, a nominare il conciliatore stesso, mentre nella c.d. conciliazione paritetica il rappresentante dell'impresa viene indicato direttamente dalla società che ha predisposto il servizio ed il consumatore o è iscritto ad una delle associazioni firmatarie e allora sarà quest'ultima a designare il conciliatore, oppure se non risulta iscritto a nessuna di esse, in genere viene abbinato a turno con una delle associazioni che hanno sottoscritto il protocollo, la quale procederà alla nomina.

Il **valore medio** delle controversie per le quali è stato attivato uno dei servizi di c.d. conciliazione paritetica è quasi triplicato, passando dagli 896 € del 2007 ai 2.425 € del 2008, anche se occorre riconoscere che sia in merito al valore che alla durata delle procedure le risposte ai questionari sono assai lacunose.

In ogni caso, il valore dipende dal fatto che com'è noto questi protocolli riguardano accanto ai servizi essenziali, quali le poste, il settore elettrico, quello idrico e quello telefonico, settori nei quali il valore delle controversie di solito si attesta intorno alle poche centinaia di euro, anche il settore bancario e finanziario, nei quali le procedure hanno un valore medio assai più elevato. In ogni caso tale valore risulta di gran lunga inferiore a quello registrato per la conciliazione amministrata al di fuori delle Camere di Commercio (141.067 €) o dei servizi camerali (21.868 €).

La **durata media** dei procedimenti si mantiene stabile intorno ai 75 giorni (l'anno precedente era di poco superiore: 77 giorni). Tale durata seppure appare essere la più elevata fra tutte quelle registrate, pur tenuto conto del fatto che il *range* è assai contenuto: si passa, infatti, dai 56 giorni di una procedura di conciliazione amministrata al di fuori delle Camere di Commercio, ai 71 giorni di media per un procedimento gestito presso i Corecom.

Per quanto riguarda l'**esito**, la c.d. conciliazione paritetica, riporta la percentuale più alta di accordi raggiunti: pari al 95,6% e la più bassa di mancati accordi, 4,6%, mentre non risultano mancate adesioni, in considerazione del fatto che l'impresa "convenuta" dal consumatore ha anche attivato il servizio presso i propri uffici, sostenendone l'organizzazione ed i costi.

Per quanto riguarda l'altissima percentuale di accordi raggiunti, bisognerebbe approfondire per verificare se essa dipenda da un'effettiva capacità di tali organismi di offrire servizi imparziali e di qualità, soprattutto in considerazione del fatto che nel caso delle c.d. conciliazioni paritetiche si trovano contrapposte parti di forza contrattuale molto differente e si rimanda a successive indagini per verificare se la presenza del rappresentante del consumatore sia sufficiente a riequilibrare le posizioni. Inoltre, andrebbe approfondito il livello di gradimento del cliente rispetto ad una procedura che lo vede senza alcun controllo sul suo svolgimento e spesso anche sull'esito (nel caso, appunto, di mandato a transigere).

A tale proposito si rammenta che nella prima edizione della ricerca erano emerse delle indicazioni molto interessanti al riguardo. Si era, infatti, potuto constatare che nel compilare i questionari uno dei servizi aveva ricompreso tra gli accordi raggiunti e quindi tra gli esiti positivi della conciliazione, non solo

i casi di mutua soddisfazione tra le parti, pari al 51% (12.938), ma anche ben 11.718 procedimenti, pari al 47%, nei quali i negoziatori avevano raggiunto l'accordo ma il consumatore non ha ricevuto alcun rimborso. Tale situazione si era verificata nel caso di controversie tra banca e cliente nel caso dei noti crack finanziari, ovvero per investimenti successivamente falliti e in ben 11.718 situazioni il rappresentante della banca ed il rappresentante del consumatore avevano sì raggiunto l'accordo ma sul fatto che quei consumatori non rientrassero nelle categorie dei soggetti che potevano ricevere il rimborso<sup>68</sup>. Pur non entrando minimamente nel merito di tali decisioni, già in precedenza si era notato che tale presentazione dei dati appariva discutibile. Infatti, secondo i principi della conciliazione il raggiungimento dell'accordo comporta anche la soddisfazione di almeno parte degli interessi dei soggetti, cosa che evidentemente non accade nel caso in cui l'accordo tra i rappresentanti non abbia previsto alcuna ipotesi di rimborso.

In conclusione, indubbi meriti possono essere riconosciuti alla c.d. conciliazione paritetica la quale agevola l'accesso alla giustizia di consumatori e utenti, favorendo la soluzione dei reclami rivolti alle grandi imprese ed offre procedure semplici, gratuite, oltre che estremamente rapide. Inoltre, la c.d. conciliazione paritetica risponde ad una meritevole *policy* aziendale in base alla quale l'impresa ricorre ad essa per risolvere le controversie di modico valore, sia per evitare le forti spese legali sia per favorire la fidelizzazione del cliente. Tuttavia, a causa delle modalità attraverso le quali si sviluppa, ovvero il fatto che essa è offerta gratuitamente da un'impresa al proprio cliente per gli eventuali contenziosi che possano sorgere nell'ambito del proprio rapporto contrattuale, attraverso la negoziazione diretta tra le parti, rappresenta una forma più evoluta di ufficio reclami interno, anche se resa maggiormente equilibrata grazie all'intervento delle Associazioni di Consumatori, piuttosto che una vera e propria conciliazione gestita da un terzo neutrale ed imparziale. Pertanto, come già anticipato, attraverso ricerche future occorrerà approfondire il grado di soddisfazione raggiunto dall'utenza di un servizio così legato ad una delle parti. A tale proposito si rammenta che presumibilmente tali or-

---

<sup>68</sup> Dai dati risultava che tale accordo non fosse stato raggiunto solo in 9 casi.



ganismi di conciliazione non rientreranno nella disciplina prevista dal decreto legislativo di attuazione della legge delega in materia di conciliazione (art. 61, comma 2, lettera b) della legge 69/2009) il quale indica chiaramente che la “*mediazione sia svolta da organismi professionali e indipendenti, stabilmente destinati all’erogazione del servizio di conciliazione*”.

Inoltre, indagini più approfondite potrebbero permettere di capire se anche per i consumatori la scelta di adire la giustizia ordinaria nelle controversie di maggior valore, nasca dalla preferenza verso forme di giustizia avvertite come maggiormente imparziali o sia una conseguenza della *policy* adottata dall’azienda che limita il valore delle controversie risolvibili attraverso la c.d. conciliazione paritetica. Così come andrebbe approfondito l’atteggiamento di alcune imprese che ricorrono alla creazione dei “loro” servizi di c.d. conciliazione paritetica interni sui quali tentano di convogliare tutto il contenzioso, mentre appaiono molto più restie ad accettare i tentativi di conciliazione presso altre tipologie di organismi determinando non solo percentuali assai basse di adesione, ma costringendo ancora una volta i loro clienti a rivolgersi alla giustizia ordinaria per vedere risolte tali controversie.

## **7. L’Online Dispute Resolution (ODR)**

Molte Camere di Commercio si sono negli anni attivate per offrire servizi ODR, ovvero di *Online Dispute Resolution*, termine con il quale si intendono sia modalità di risoluzione delle controversie di tipo eteronomo (arbitrato e riassegnazione dei nomi a dominio), sia modalità di tipo autonomo (come la conciliazione)<sup>69</sup>. Si tratta per lo più di servizi di conciliazione offerti dalle Camere di Commercio attraverso un’applicazione informatica che permette di gestire direttamente *on line* un intero procedimento conciliativo relativo a qualsiasi tipo di controversie commerciali, senza limiti di nazionalità delle parti o di valore economico. La procedura è pienamente volontaria e può procedere e giungere ad un esito positivo solo con l’accordo di entrambe le parti.

---

<sup>69</sup> Al momento risulta che le uniche società al di fuori del circuito camerale che si siano attivate in questo senso siano ADRCenter di Roma e Resolutia di Perugia.

Così, ad esempio, secondo il modello di una delle prime Camere di Commercio attive in questo settore, la Camera arbitrale di Milano, il servizio RisolviOnline ([www.risolvionline.it](http://www.risolvionline.it)) può essere attivato grazie ad un semplice collegamento ad internet, tramite il quale due o più soggetti possono tentare di risolvere una lite che li coinvolge direttamente dalla propria postazione *web*, utilizzando lo strumento della *chat* (in tempo reale) o del *forum* di discussione. La Segreteria contatta l'altra parte e se questa aderisce al tentativo, individua il Conciliatore *online*. Il procedimento si sviluppa tramite uno dei sistemi di comunicazione indicati o con l'uso combinato di essi. Le parti possono farsi rappresentare e anche assistere da consulenti legali o persone di fiducia. Il conciliatore ha la facoltà di comunicare singolarmente ed, in via riservata, con ciascuna delle parti. Se le parti lo richiedono espressamente il conciliatore può fornire ipotesi di accordo non vincolanti. Il procedimento si chiude quando le parti, raggiungono l'accordo, che verrà sottoscritto e trasmesso via fax o per posta, o quando il conciliatore o la segreteria ritengano che non sussistano gli estremi per proseguire.

Analogamente secondo il modello della Camera arbitrale del Piemonte, le parti accedono al servizio collegandosi all'apposito sito ([www.conciliaonline.net](http://www.conciliaonline.net)) e, successivamente, la fase della conciliazione, per mezzo di un sistema di *Web Conference Audio Video*, si svolge interamente in un luogo immateriale denominato "stanza virtuale della conciliazione" che può assumere le differenti forme, a seconda delle dotazioni degli elaboratori degli utenti e delle condizioni delle linee di connessione, della Video Conferenza con la facoltà di comunicare in modo sincrono sia visivamente sia fonicamente, o della *chat* testuale.

Così, ugualmente, nel sistema WebCuria della Curia Mercatorum di Treviso in associazione con le camere di Commercio di Pordenone, Belluno, Trieste e Gorizia ([www.curiamercatorum.com/webcuria/](http://www.curiamercatorum.com/webcuria/)), i partecipanti, che attivano la procedura ed aderiscono alla stessa online, ricevono una password per accedere ad un'area riservata dove possono comunicare *on-line* e in *chat*, condividere una lavagna, inviare documenti ed utilizzare un'area riservata detta "fa-

scicolo”, nel quale sono conservati i documenti della controversia, compresi quelli allegati dalle parti e gli spunti del conciliatore. Quando le parti aderiscono alla procedura, la segreteria fissa l’incontro e fornisce alle parti tre diversi nominativi, dei quali può inviare il curriculum perché le parti stesse possono scegliere di comune accordo il conciliatore più adatto in considerazione della materia e del valore. In mancanza di tale accordo, decide la Segreteria.

Deve, infine, essere segnalato sia per la completezza dell’offerta sia per il numero di Camere di Commercio che hanno aderito all’iniziativa<sup>70</sup>, l’insieme dei servizi *on line* proposti da Tinnova (già Firenze Tecnologia) per la gestione delle controversie in via telematica. Tinnova offre tre differenti moduli: *Concilia clic* e *Concilia meet*, che permettono al conciliatore e alle parti di comunicare e risolvere la controversia utilizzando sia le funzioni asincrone, per la condivisione e lo scambio dei documenti, sia funzioni sincrone tramite video, audio e *chat* testuale, per la gestione interattiva degli incontri di conciliazione anche tra parti situate a grande distanza tra loro, permettendo anche al conciliatore di gestire comunicazioni riservate con una delle parti. Firenze Teconologia offre anche *Concilia flow*: il servizio che gestisce il corso della pratica di conciliazione, permettendo di seguire l’iter della procedura in tutte le sue fasi e di segnalare all’operatore le azioni da compiere necessarie per il passaggio della pratica nello stato successivo.

Tali procedure consentono alle parti, nell’area a loro riservata, di dialogare con l’assistenza del conciliatore, spiegando esaurientemente le proprie ragioni, esponendo le proprie richieste e valutando le posizioni reciproche; tentando di trovare, attraverso il confronto, una soluzione soddisfacente per entrambe. Gli strumenti sopra descritti sono offerti dalle Camere di Commercio ai consumatori e alle imprese interessate a risolvere *on line* controversie commerciali che li riguardano, in particolare derivanti da Internet o dal commercio

---

<sup>70</sup> Al momento risultano collegate a tale iniziativa Unioncamere Piemonte, Unioncamere Toscana, Corecom della Regione Toscana, Fondazione Sistema Toscana, Resolutia, Camera Arbitrale di Roma, oltre alle seguenti CCIAA: Alessandria, Arezzo, Asti, Biella, Cuneo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Macerata, Massa Carrara, Napoli, Pisa, Prato, Siena, Torino, Varese, Vercelli.

elettronico, ma non esclusivamente, in quanto tutte le controversie di carattere commerciale possono essere generalmente sottoposte a tali strumenti indipendentemente dal loro valore economico o dalla nazionalità dei soggetti coinvolti.

Attualmente risulta che abbiano attivato tali servizi, oltre alle Camere di Commercio già citate, quelle di Bari e Rimini ed i relativi dati confluiscono nei dati relativi alla conciliazione forniti al fine della presente ricerca dall'Osservatorio Camerale. In particolare la CCIAA di Ancona ha predisposto un servizio di conciliazione online su rapporti tra imprese e tra imprese e consumatori, relativi a forniture di beni e servizi online, questioni relative agli Internet Service Provider per i contratti di fornitura di accesso ad Internet, anche se nulla vieta che siano risolte tramite questo strumento controversie relative sorte *off line*.

### **8. L'attività alternativa alla giurisdizione delle Authority e dei Ministeri**

Come anticipato più volte, la novità principale della presente edizione della ricerca è costituita dall'estensione dell'indagine anche alle authority pubbliche e ai ministeri, ai quali il legislatore sempre più di frequente attribuisce il compito di creare al proprio interno servizi di arbitrato o conciliazione oppure riconosce altre funzioni dirette a prevenire o a risolvere le controversie in quel particolare settore.

Se dell'attività dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), si era già dato conto, nelle precedenti edizioni, presentando l'attività conciliativa dei Corecom, così come di quella dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, attraverso l'esame dei dati relativi alla Camera arbitrale, per la presente edizione sono stati interpellati 10 soggetti pubblici<sup>71</sup> rispetto ai quali è emerso che la metà di essi, ovvero 4, hanno

---

<sup>71</sup> 1) Milano – Autorità per l'energia elettrica ed il gas; 2) Milano – Consob; 3) Roma – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM); 4) Roma – Autorità garante per la protezione dei dati personali; 5) Roma – Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; 6) Roma – Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.); 7) Roma – Ministero dell'economia e delle finanze; 8) Roma – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; 9) Roma – Ministero

istituito servizi di conciliazione e arbitrato al proprio interno<sup>72</sup>, mentre altri 6 hanno svolto altre funzioni alternative alla giurisdizione<sup>73</sup>. Di seguito si darà brevemente conto delle previsioni legislative per ogni struttura e della tipologia e del grado di sviluppo del servizio di giustizia offerto. I primi 4 Centri che si presentano sono stati incaricati di funzioni di tipo arbitrale o conciliativo, mentre gli altri 6 di altre funzioni alternative alla giurisdizione.

**1) Autorità per l'energia elettrica ed il gas**, 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.

La legge n. 481/95 all'articolo 2, comma 24, dispone che con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, siano definiti i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per *“l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le 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, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera a) della legge 29 dicembre 1993, n. 580.

---

delle politiche agricole alimentari e forestali: Camera nazionale arbitrale in agricoltura; 10) Napoli – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

<sup>72</sup> 1) Milano – Autorità per l'energia elettrica ed il gas; 2) Milano – Consob; 3) Roma – Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.); 4) Roma – Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali: Camera nazionale arbitrale in agricoltura (struttura che era già stata rilevata nelle precedenti edizioni, anche se era risultata irreperibile).

<sup>73</sup> 1) Roma – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM); 2) Roma – Autorità garante per la protezione dei dati personali; 3) Roma – Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (dell'Attività della Camera arbitrale si è dato conto nelle precedenti edizioni, mentre nella presente si illustrerà anche l'attività di precontenzioso); 4) Roma – Ministero dell'economia e delle finanze; 5) Roma – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; 6) Napoli – Autorità per la garanzia nelle comunicazioni (AGCOM).

Nelle more dell'approvazione di tali regolamenti, con la delibera 42/05 l'Autorità ha scelto, comunque, "in via sperimentale, di agevolare l'accesso a procedure arbitrali (ex art. 806 e ss. c.p.c.) per le controversie che sorgano quanto alla interpretazione ed esecuzione di rapporti aventi ad oggetto i servizi di trasmissione dell'energia elettrica e di trasporto del gas naturale sulle infrastrutture ad alta pressione", sottoscrivendo di volta in volta clausole arbitrali o compromessi per la gestione delle controversie in materia di accesso alle reti, rispetto alle quali non sia possibile apprestare la tutela richiesta attraverso l'esercizio dei poteri amministrativi di *adjudication* intestati alla stessa Autorità. La medesima delibera dell'Autorità 42/05 stabilisce i soggetti competenti, i contenuti del compromesso o della clausola compromissoria, la sede ed altri aspetti rilevanti dell'arbitrato.

Per l'anno 2008 risulta che l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas non abbia svolto arbitrati.

Per quanto riguarda la conciliazione, invece, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ha scelto di non svolgere internamente tale servizio, quanto piuttosto, di promuovere lo sviluppo di iniziative volte alla diffusione di procedure conciliative derivanti da protocolli di intesa stipulati tra imprese o associazioni rappresentative di imprese esercenti l'attività di distribuzione e vendita di energia elettrica e di gas a clienti finali ed associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti iscritte nell'elenco di cui all'articolo 137 del decreto legislativo n. 206/05. L'Autorità finanzia, inoltre, nell'ambito delle attività previste per l'attuazione del Protocollo d'intesa con il Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti (CNCU), i progetti per la realizzazione di attività di formazione finalizzate all'attuazione delle procedure conciliative derivanti da tali protocolli (delibera n. 35/07).

Anche se, sul finire del 2008, esattamente il 16 settembre, l'Autorità ha istituito con Delibera ARG/elt 123/08 la procedura di risoluzione delle controversie tra produttori e gestori di rete (ai sensi dell'art. 14, comma 2 lettera f-ter), del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387/03), sembra che nel 2008 non abbia trovato applicazione.

**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 di informazione, correttezza e trasparenza nei rapporti con gli investitori.

Con la delibera n. 16763 del 29/12/2008 è stato adottato il regolamento di attuazione del D.Lgs. 8 ottobre 2007, n. 179 al fine di disciplinare funzioni della Camera e modalità di svolgimento delle procedure.

Considerato che l'approvazione di tale delibera coincide con la fine del 2008, la Consob non ha svolto procedure di arbitrato o conciliazione in tale anno.

**3) 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, 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.

In merito all'attività della Camera nazionale arbitrale in agricoltura per la presente edizione della ricerca non è possibile fornire alcun riscontro in merito all'attività da essa svolta.

**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 Ministero 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 29/07/2008 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 ambito operativo e procedura. Con il Comunicato del 18 giugno 2009, la Banca d'Italia ha emanato le disposizioni applicative istituendo l'**ABF (Arbitrato Bancario e Finanziario)**.

Secondo tale comunicato 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, esclusi i servizi e le attività di investimento, possono essere sottoposte all'ABF.

Non possono essere proposti all'ABF ricorsi inerenti operazioni e comportamenti anteriori al 1° gennaio 2007 o controversie già sottoposte all'autorità giudiziaria ovvero a decisione arbitrale, o, ancora, relativamente alle quali sia pendente un tentativo di conciliazione ai sensi di norme di legge, mentre è possibile adire l'ABF qualora tale tentativo di conciliazione sia fallito. Gli intermediari sono tenuti ad aderire all'ABF e l'adempimento di tale obbligo costituisce una condizione per lo svolgimento dell'attività bancaria e finanziaria; la Banca d'Italia ne valuta l'eventuale violazione nell'ambito della propria attività di vigilanza.

Il diritto di ricorrere all'ABF non può formare oggetto di rinuncia da parte del cliente.

L'ABF è articolato in tre collegi sul territorio nazionale.

Ciascun collegio dell'organo decidente è composto da 5 membri: il presidente e due membri, scelti dalla Banca d'Italia, un membro designato dagli interme-



diari ed un membro dalle associazioni rappresentative dei clienti. L'attività di segreteria tecnica per l'ABF è svolta dalla Banca d'Italia, la quale determina anche il compenso spettante ai componenti dell'organo decidente, mentre il ricorso è gratuito per il cliente, salvo il versamento di un importo minimo (20 €) per contributo delle spese della procedura, che viene rimborsato dall'intermediario qualora il ricorso sia accolto in tutto o in parte. Gli intermediari sono tenuti ad istituire un ufficio reclami, che ha l'obbligo di tenersi informato sugli orientamenti dell'organo decidente e deve valutare i reclami pervenuti alla luce anche di tali decisioni.

Il ricorso viene presentato dal cliente rimasto insoddisfatto o il cui reclamo non abbia avuto esito nel termine di 30 giorni. Il cliente può presentarlo direttamente o attraverso la propria associazione di categoria, dandone tempestiva comunicazione all'intermediario purché non siano trascorsi più di 12 mesi dalla presentazione del reclamo. Entro 30 giorni dalla ricezione della comunicazione, gli intermediari presentano le loro controdeduzioni con le prove.

Il collegio:

- valutata la propria competenza, si pronuncia entro 60 giorni dal momento in cui ha ricevuto le controdeduzioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine per la presentazione delle stesse;
- dichiara l'interruzione del procedimento, qualora vi sia un tentativo di conciliazione, ma se esso ha esito negativo il ricorso può essere proposto senza necessità di reclamo;
- se risulta che la controversia è sottoposta all'autorità giudiziaria, ovvero a giudizio arbitrale nel corso del procedimento, verificato l'interesse del ricorrente alla conclusione lo dichiara estinto. La decisione sul ricorso motivata e comunicata alle parti entro 30 giorni dalla pronuncia è assunta sulla base della documentazione, delle previsioni di leggi, regolamenti e codici di condotta.

In caso di accoglimento totale o parziale del reclamo l'intermediario adempie entro 30 giorni.

Come già anticipato, l'ABF (Arbitrato Bancario Finanziario) è, quindi, attivo da ottobre 2009 e al momento risulta che non abbia ancora gestito procedure.

Esaminate le funzioni di tipo arbitrale e conciliativo attribuite dal legislatore alle 4 autorità che precedono, di seguito verranno illustrate le altre funzioni alternative alla giurisdizione ordinaria attribuite agli altri enti pubblici.

**5) Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**, autorità istituita con l'art. 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni che vigila sul rispetto delle regole che disciplinano la materia dei contratti pubblici. La medesima legge all'art. 32 prevede che tutte le controversie derivanti dall'esecuzione del contratto, possano essere deferite ad arbitri ed i dati relativi alla Camera arbitrale confluiscono nei dati delle procedure arbitrali presentate nei paragrafi successivi.

L'Autorità, ai sensi dell'art. 6, comma 7, lettera n) del D.Lgs. 163/2006 svolge anche un'attività c.d. di "precontenzioso", disciplinato dal provvedimento 10/01/2008, secondo il quale, su iniziativa della stazione appaltante e di una o più delle altre parti, esprime parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, eventualmente formulando una ipotesi di soluzione.

Nel 2008 tale strumento si è ulteriormente sviluppato in considerazione delle sue peculiari caratteristiche quali l'autonoma iniziativa delle parti nel promuovere l'intervento consultivo, la flessibilità e l'agilità della procedura, per la quale non sono richiesti particolari formalismi. I pareri costituiscono mezzi di ricorso efficaci e rapidi avverso le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici ed hanno la possibilità di correggere le riscontrate violazioni lamentate in una fase in cui le stesse possono ancora essere emendate. Inoltre, l'istituto dell'attività di c.d. "precontenzioso" consente di ottenere, senza oneri per le parti, un parere autorevole e neutrale, reso dall'Autorità che contribuisce a deflazionare il contenzioso amministrativo.

Sebbene i "pareri" siano qualificati dallo stesso art. 6, comma 7, lett. n) del D.Lgs. n. 163/2006 come "non vincolanti" e, come tali, non creativi di obblighi giuridici, tuttavia la loro emanazione ha determinato una deflazione del contenzioso dovuta allo spontaneo adeguamento agli stessi, non solo da parte dei soggetti coinvolti nel parere, ma anche da parte degli altri operatori del mercato che applicano il "precedente dell'Autorità" in casi simili. Tali pa-

rerì, inoltre, hanno consentito di individuare una vasta casistica di fattispecie ricorrenti che, in quanto tendenti ad uniformare i comportamenti degli operatori del mercato, nel rispetto della normativa di settore, possono contribuire, insieme all'attività di regolazione dell'Autorità, a fornire indirizzi regolatori, nonché a ridurre il contenzioso giurisdizionale.

Rispetto all'anno 2007 si segnala un incremento delle istanze di parere inviate del 32% (da 564 di istanze di parere pervenute nel 2007 a 743 del 2008).

ATTIVITA'	2008	%	2007
<i>Istanze</i>	743	+ 32%	564

Le questioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità hanno riguardato, principalmente, contestazioni sull'operato della stazione appaltante in sede di gara, in relazione all'ammissione, ovvero, all'esclusione dei concorrenti dalla procedura, con riferimento al possesso dei requisiti di carattere generale e di carattere tecnico-economico, alle modalità di presentazione della documentazione amministrativa richiesta ed ai requisiti di qualificazione negli appalti di lavori.

**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 tra utenti ed operatori e disciplinata dalla delibera AGCOM n. 173/07/CONS (che modifica e integra le due precedenti delibere 182/02/CONS e 307/03/CONS e che a sua volta è stato coordinato con le modifiche apportate dalla delibera 95/08/CONS), si è dato conto nel relativo paragrafo.

E', inoltre, riconosciuto un potere di definizione della controversia in capo all'AGCOM, qualora non venga raggiunto l'accordo, su richiesta di entrambe le parti o almeno dell'utente, a meno che non venga proposto ricorso giudiziale o siano trascorsi più di 6 mesi dalla data di conclusione del procedimento di conciliazione (art. 14 delibera AGCOM n. 173/07/CONS).

Nella prima fase conciliativa, dunque, il Co.Re.Com. svolge esclusivamente funzioni di mediazione, tentando l'avvicinamento delle posizioni delle parti anche attraverso la loro audizione in contraddittorio e la proposizione di una soluzione della controversia. Tale fase si conclude con un verbale nel quale si dà atto del mancato o del raggiungimento dell'accordo tra le parti ed in tale seconda ipotesi il verbale costituisce titolo esecutivo.

Nella seconda *fase di definizione*, da attivarsi su istanza autonoma e qualora non sia stato raggiunto l'accordo nella fase di conciliazione, il Corecom assume un ruolo contenzioso: dopo aver preso conoscenza di tutti gli elementi utili alla decisione, risolve la controversia con un provvedimento vincolante tra le parti. Si precisa che fino al 2009 la funzione decisoria spettava all'AGCOM e che a partire da tale anno è stata progressivamente delegata ad alcuni Corecom. Nel periodo compreso tra aprile 2008 e maggio 2009 l'AGCOM ha gestito **2.140** procedimenti decisorii, dei quali

- **60** si sono conclusi con l'adozione del provvedimento decisorio collegiale, delibera della Commissione infrastrutture e reti;
- **4** con l'adozione del provvedimento decisorio monocratico, determina direttoriale;
- **841** si sono risolti con il raggiungimento di un accordo transattivo intervenuto in sede di udienza, ovvero nella fase antecedente/successiva alla medesima, con conseguente rinuncia dell'istante al prosieguo dell'*iter* procedimentale.

**7) Autorità garante per la protezione dei dati personali**, autorità istituita dall'art. 30 del D. Lgs. 3 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. 3 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. Il Garante, al termine di un'istruttoria può:

- se il reclamo non è infondato, sentire eventualmente l'interessato e chiederli 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;
- o, quando per 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.

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 non può essere proposto se è 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.

A seguito della presentazione del ricorso può accadere:

- che esso sia dichiarato inammissibile o manifestamente infondato;
- qualora venga ritenuto fondato, che venga comunicato al titolare 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, che il Garante, se ritiene fondato il ricorso, ordini al titolare, con decisione motivata, la cessazione del comportamento illegittimo indicando le misure a tutela dei diritti dell'interessato;
- se al ricorso non venga data risposta dal Garante entro 60 giorni, il ricorso venga considerato rigettato.

Dalla Relazione 2008, si apprende che, anche grazie ai recenti poteri sanzionatori, il Garante si è occupato della messa in sicurezza delle grandi banche dati pubbliche e private, della protezione dei dati giudiziari, delle banche dati del Dna; del settore della sanità, del sistema delle telecomunicazioni, del corretto rapporto tra diritto di cronaca e dignità delle persone, delle esigenze di semplificazione per imprese e P.a., dei trasferimenti dei dati all'estero, oltre che delle telefonate pubblicitarie indesiderate, della videosorveglianza, della tutela dei minori, del controllo dei lavoratori di Internet e del fenomeno dei social network.

Passando all'esame dettagliato di tale attività risulta che:

- Si è registrato un rilevante incremento nelle risposte a segnalazioni e reclami, passate dalle 3.078 del 2007 alle 5.252 del 2008, pari al 70,6% in più (in particolare, riguardo a telefonia, sanità, credito al consumo, Internet, giornalismo, videosorveglianza e pubblicità indesiderata).
- Sono rimasti, invece, sostanzialmente stabili rispetto al 2007, in cui erano 316, i ricorsi presentati al Garante nel 2008, per l'esattezza 321 (per lo più relativi a banche e finanziarie, datori di lavoro pubblici o privati ed amministrazioni pubbliche).
- E' stata data risposta ad un numero più che doppio di quesiti posti da soggetti pubblici e privati (in maggioranza riguardanti sanità, trasparenza amministrativa, videosorveglianza e fascicoli personali dei dipendenti), per la precisione 1.058 contro i 458 dell'anno precedente.
- Le ispezioni (ex art. 158 Codice in materia di protezione dei dati personali) effettuate sono state 500, registrando una progressione costante. I controlli hanno riguardato numerosi settori, con particolare riguardo ai sistemi di videosorveglianza, agli istituti di credito, all'amministrazione finanziaria, agli operatori telefonici, alle cliniche private.
- Le violazioni amministrative (ex artt. 161, 162, 163, 164, 165 e 166 Codice in materia di protezione dei dati personali) contestate sono aumentate del 43%, passando dalle 228 del 2007 alle 338 del 2008. Una parte consistente ha riguardato le attività promozionali indesiderate o attivazione di servizi non richiesti tramite *call center*.
- I proventi riscossi a titolo di pagamento delle sanzioni sono passati da 814.625 euro del 2007 a 1 milione e 62mila euro. Oltre 335.000 € sono stati pagati per estinguere il reato in materia di misure di sicurezza.

<b>ATTIVITA'</b>	<b>2008</b>	<b>%</b>	<b>2007</b>
Risposte a segnalazioni e reclami	<b>5.252</b>	<b>+70,6%</b>	<b>3.078</b>
Ricorsi ex art. 145 del Codice <i>- di cui definiti ex art.152 del Codice</i>	<b>321</b> 198	<b>+1,5%</b>	<b>316</b>
Risposte a quesiti	<b>1.058</b>	<b>+118%</b>	<b>485</b>
Ispezioni	<b>500</b>	<b>+10,6%</b>	<b>452</b>
- <i>di cui richiesta di informazione ed esibizione documenti</i>	466	<b>+8,8%</b>	428
- <i>accertamenti ispettivi</i>	34	<b>+41%</b>	24
Violazioni amministrative (ex artt. 161, 163 e 164 del Codice)	<b>338</b>	<b>+43,8%</b>	<b>228</b>
Sanzioni applicate con ordinanza	<b>52</b>	<b>+15,5%</b>	<b>45</b>
Violazioni penali segnalate dall'autorità giudiziaria (ex artt. 167, 168, 169 e 170 del Codice)	<b>12</b>	<b>-20%</b>	<b>15</b>

La tabella che segue, illustra le decisioni sui ricorsi nel merito:

<b>ATTIVITA'</b>	<b>2008</b>	<b>%</b>	<b>2007</b>	<b>%</b>
Accoglimento	<b>23</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>5</b>
Parziale accoglimento	<b>32</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>9</b>
Non luogo a provvedere	<b>177</b>	<b>56</b>	<b>180</b>	<b>60</b>
Infondatezza	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>31</b>	<b>10</b>
Inammissibilità	<b>61</b>	<b>19</b>	<b>60</b>	<b>19</b>
<b>TOTALE</b>	<b>321</b>		<b>316</b>	

**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. Inoltre, i decreti legislativi n. 145/2007 e 146/2007, entrati in vigore il 21 settembre del 2007 e che rece-

piscono 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.

La nuova normativa sulla pubblicità ingannevole e comparativa illecita è destinata all’esclusiva tutela delle imprese, mentre la normativa sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori è destinata a proteggere il consumatore. Secondo l’art. 20, comma 2, del Codice del consumo (D.Lgs. 6 ottobre 2005, n. 206), viene definita scorretta la pratica commerciale che è “*contraria alla diligenza professionale, ed è falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge*”.

In materia di pubblicità ingannevole e comparativa l’Autorità interviene ex art. 27, D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo) e secondo la delibera AGCM 15 novembre 2007.

Le pratiche commerciali scorrette, possono consistere:

- in “*pratiche ingannevoli*”, vale a dire azioni od omissioni che inducono il consumatore medio ad assumere decisioni che altrimenti non avrebbe preso,
- ovvero in c.d. “*pratiche aggressive*”, intese come quelle che inducono il consumatore medio ad assumere decisioni di natura commerciale che diversamente non avrebbe assunto attraverso molestie, coercizione o altre forme di indebito condizionamento.

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in base alla nuova disciplina, 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 documenti 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.

Una volta accertata la violazione, 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 di inottemperanza ai provvedimenti dell'Autorità la sanzione va dai 10.000 € ai 150.000 €.

Le nuove competenze in materie di pratiche commerciali scorrette si sono potute dispiegare completamente nel 2008, in quanto le modifiche del Codice del consumo sono state apportate dal decreto legislativo emanato il 2 agosto 2007, n. 146 e nella stessa data è stato anche emanato il decreto legislativo n. 145/2007 relativo alla pubblicità ingannevole tra professionisti ed alla pubblicità comparativa, così come i nuovi regolamenti sulle procedure istruttorie sono stati deliberati dall'Autorità nel novembre 2007.

Il 2008 ha fatto registrare un forte incremento delle segnalazioni, pari a 2.781 (molte raggruppate per identità dei profili denunciati) a fronte delle 1.591 del 2007 (+74%), dimostrando una più estesa consapevolezza, da parte dei consumatori, delle tutele offerte dal Codice del consumo in materia di pratiche commerciali scorrette.

Delle 2781 segnalazioni del 2008, ne sono risultate archiviate 1.233 (44,3%).

Più specificamente:

- l'8% delle segnalazioni archiviate erano manifestamente infondate;
- il 51% riguardavano fattispecie che esulavano dall'ambito di applicazione della normativa in materia di pratiche scorrette;
- nel 36 % dei casi è stata riscontrata l'inapplicabilità del decreto;
- per il 3% il professionista ha accolto l'invito a rimuovere i profili di possibile scorrettezza della condotta commerciale (*moral suasion*), ai

sensi dell'articolo 4, comma 2, del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette;

- le restanti segnalazioni (10%) sono state archiviate in quanto improcedibili.

Nel corso del 2008, risulta altresì ridotto a 238 (-7%), il numero dei casi per i quali è stato avviato un procedimento istruttorio. In particolare, 209 procedimenti si sono conclusi con l'accertamento dell'ingannevolezza o della scorrettezza del messaggio promozionale, mentre in 2 casi la comparazione pubblicitaria è stata ritenuta illecita.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha adottato misure cautelari in 19 casi. Al fine di evitare che il messaggio ingannevole continuasse a produrre i propri effetti, l'Autorità ha disposto in 3 casi che l'operatore pubblicitario pubblicasse a propria cura e spese una dichiarazione rettificativa. In 9 procedimenti l'Autorità ha accettato gli impegni offerti dalle parti, ritenendoli idonei a rimuovere i profili di illegittimità della pratica.

Nell'anno 2008, infine, è stata accertata in 9 casi l'inottemperanza ad una precedente delibera dell'Autorità.

ATTIVITA'	2008	%	2007
Pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole			
- <b>segnalazioni</b>	<b>2.781</b>	<b>+74%</b>	<b>1.591</b>
- <i>di cui archiviate</i>	<i>1.233</i>	<i>+37%</i>	<i>899</i>
- <b>procedimenti istruttori</b>	<b>238</b>	<b>-7%</b>	<b>257</b>
- <i>di cui con accertamento violazione</i>	<i>221</i>	<i>+7,8%</i>	<i>205</i>

In relazione alla **natura dei soggetti** che richiedono l'intervento dell'Autorità, nel periodo di riferimento si registra un aumento delle segnalazioni provenienti da singoli consumatori (passate da 108 a 129, 115 delle quali giunte fino all'adozione di un provvedimento inibitorio), da associazioni di consumatori (da 43 a 48, 44 delle quali relative a messaggi e pratiche scorrette) e da associazioni di concorrenti (da 1 a 5).

Soggetti	2008	%	2007
Consumatori	129	+19%	108
Associazioni di consumatori	48	+11,6%	43
Provvedimenti d'ufficio	14		
Pubbliche amministrazioni	21	-44%	38
Altri concorrenti	23	-53%	49

Nel corso del 2008, l'Autorità ha, per la prima volta, attivato i poteri conferiti dal novellato Codice del consumo, disponendo l'avvio di 14 procedimenti d'ufficio, mentre risultano in calo le denunce da pubbliche amministrazioni (da 38 a 21) e da concorrenti (da 49 a 23). Il rapporto tra violazioni riscontrate e procedimenti istruttori avviati su segnalazione si conferma particolarmente elevato compreso tra l'83% e il 100%, con una media del 90%.

Nel corso del 2008, la rete internet ha superato la stampa quotidiana e periodica come mezzo di diffusione attraverso il quale è stato realizzato il maggior numero di pratiche commerciali oggetto di procedimenti istruttori, passati da 69 a 76 nel caso della rete (+10%) e diminuiti da 93 a 67 per la stampa (-27%). Diminuiscono sostanzialmente anche le procedure aventi ad oggetto pubblicità diffuse attraverso gli stampati (da 61 a 50: -18%), l'emittenza televisiva nazionale (da 23 a 18: -21%) e la pubblicità esterna (da 17 a 9: -47%). Aumentano invece i procedimenti relativi a pratiche diffuse via telefono (da 4 a 10: +150%), mentre rimane sostanzialmente stabile il numero di procedimenti concernenti altri mezzi di diffusione.

Nei 221 casi di accertamento della violazione per pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole riscontrati nei procedimenti istruttori, l'importo complessivo delle sanzioni irrogate è stato suddiviso come da tabella allegata.

	<b>N. procedimenti</b>	<b>%</b>	<b>Sanzioni (€)</b>	<b>%</b>
Publicità ingannevole e comparativa	<b>96</b>	<b>43,4%</b>	<b>3.684.200</b>	<b>9,9%</b>
Pratiche scorrette	<b>109</b>	<b>49,3%</b>	<b>32.047.500</b>	<b>86%</b>
Publicità ingannevole e comparativa B2B	<b>6</b>	<b>2,7%</b>	<b>970.000</b>	<b>2,6%</b>
Inottemperanza	<b>9</b>	<b>4%</b>	<b>415.150</b>	<b>1,1%</b>
Informazioni non veritiere	<b>1</b>	<b>0,4%</b>	<b>40.000</b>	<b>0,1%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>221</b>		<b>37.156.850</b>	

L'importo complessivo delle sanzioni pecuniarie comminate dall'Autorità nel corso del 2008 ha registrato una decisa crescita rispetto all'anno precedente; esso è stato pari a 37.156.850 € contro solo 5.022.800 € nel 2007. Questa significativa variazione discende dal mutamento del quadro normativo che, grazie alla riforma apportata al decreto legislativo n. 206/2005 dal decreto legislativo n. 146/2007, ha introdotto un trattamento sanzionatorio molto più severo per le pratiche scorrette.

Delle sanzioni irrogate:

- poco meno del 90% hanno riguardato procedimenti nei quali è stata accertata l'ingannevolezza del messaggio promozionale o la scorrettezza della pratica commerciale;
- circa il 10% sono riferibili a messaggi ingannevoli rispetto alla normativa preesistente;
- mentre sanzioni per un importo complessivo di 415.150€ sono state imposte in relazione ai 9 procedimenti di inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità.
- in un caso l'Autorità ha sanzionato la parte per aver fornito informazioni non veritiere, irrogando una sanzione nel massimo edittale previsto dall'articolo 27, comma 4, del codice del consumo, pari a 40.000 €.

I settori economici delle comunicazioni e del credito e assicurazioni risultano essere quelli per i quali è stata riscontrata una maggiore gravità e durata delle

pratiche scorrette che hanno determinato un più elevato montante delle sanzioni, mentre nell'area dei servizi e dell'industria in genere è stato necessario un più ampio controllo in termini di numeri di casi esaminati.

**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 15/12/03, 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.

Tale articolo prevede quanto segue: *“La Commissione per la trasparenza dei giochi sostituisce tutti gli organismi o commissioni, comunque denominati, che esercitano funzioni di vigilanza sulla regolarità dell'esercizio del lotto, delle lotterie, dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici, in particolare per quanto attiene la correttezza delle operazioni di estrazione, di accertamento dei risultati, di determinazione del montepremi, di definizione e assegnazione delle vincite. La Commissione è competente altresì a risolvere, in via amministrativa, le contestazioni in materia di giochi ed è nominata con decreto direttoriale. La Commissione è composta da un numero di membri inferiore del dieci per cento di quello complessivo dei componenti degli organismi o commissioni cui la stessa si sostituisce. Con decreto direttoriale sono determinate l'organizzazione e le modalità di funzionamento della Commissione e sono fissati, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, i compensi spettanti ai suoi componenti. La Commissione presenta annualmente al Ministro una relazione sull'attività svolta, per il successivo inoltrare al Parlamento”*.

In merito all'attività della Commissione per la trasparenza dei giochi, attualmente non risulta possibile fornire alcun riscontro, né in merito alla sua costituzione, né in merito all'attività da essa svolta e si rinvia alla prossima edizione per gli opportuni approfondimenti.

## **10) Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**

Secondo il Decreto legislativo n. 188 del 8/7/2003, art. 37 dal titolo “Attuazione delle direttive CE 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria”, **l’Organismo di regolazione indicato all’articolo 30 della direttiva 2001/14/CE** è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o una delle sue articolazioni.

Secondo l’articolo sopra citato *“Esso vigila sulla concorrenza nei mercati dei servizi ferroviari e agisce in piena indipendenza sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e finanziario, sia dall’organismo preposto alla determinazione dei canoni di accesso all’infrastruttura, sia dall’organismo preposto all’assegnazione della capacità e dai richiedenti.*

*Salvo quanto previsto dall’articolo 29 in tema di vertenze relative all’assegnazione della capacità di infrastruttura, ogni richiedente ha il diritto di adire l’organismo di regolazione se ritiene di essere stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio, in particolare avverso decisioni prese dal gestore dell’infrastruttura o eventualmente dall’impresa ferroviaria in relazione a:*

- a) prospetto informativo della rete;*
- b) procedura di assegnazione della capacità di infrastruttura e relativo esito;*
- c) sistema di imposizione dei canoni di accesso all’infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi per i servizi di cui all’articolo 20;*
- d) livello o struttura dei canoni per l’utilizzo dell’infrastruttura e dei corrispettivi per i servizi di cui all’articolo 20;*
- e) rilascio del certificato di sicurezza;*
- f) controllo del rispetto delle norme e degli standard di sicurezza.*

*L’organismo di regolazione, nell’ambito dei propri compiti istituzionali, ha facoltà di chiedere al gestore dell’infrastruttura, ai richiedenti e a qualsiasi altra parte interessata, tutte le informazioni che ritiene utili, in particolare al fine di poter garantire che i canoni per l’accesso all’infrastruttura ed i corrispettivi per la fornitura dei servizi di cui all’articolo 20, applicati dal gestore dell’infrastruttura, siano conformi a quanto previsto dal presente decreto e non siano discriminatori. Le informazioni devono essere fornite senza indebiti ritardi.*

*Con riferimento alle attività di cui al comma 3, l'organismo di regolazione decide sulla base di un ricorso o eventualmente d'ufficio e adotta le misure necessarie volte a porre rimedio entro due mesi dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie. Fatto salvo il comma 7, la decisione dell'organismo di regolazione e' vincolante per tutte le parti cui e' destinata.*

*In caso di ricorso contro un rifiuto di concessione di capacità di infrastruttura o contro le condizioni di una proposta di assegnazione di capacità, l'organismo di regolazione puo' concludere che non e' necessario modificare la decisione del gestore dell'infrastruttura o che, invece, essa deve essere modificata secondo gli orientamenti precisati dall'organismo stesso.*

*In ogni caso, avverso le determinazioni dell'organismo di regolazione e' ammesso il sindacato giurisdizionale”.*

In merito all'attività dell'Organismo di regolazione per la presente edizione, attualmente non risulta possibile fornire alcun riscontro, né in merito alla sua costituzione, né in merito all'attività da essa svolta e si rinvia alla prossima edizione per gli opportuni approfondimenti.

Riassumendo nel presente paragrafo sono stati brevemente illustrati gli esiti dell'estensione della presente ricerca alle Authority pubbliche e ai Ministeri per esplorare lo sviluppo da parte di questi enti sia delle funzioni di arbitrato e di conciliazione, sia delle altre funzioni alternative alla giustizia ordinaria e dirette a prevenire o a risolvere le controversie in quel particolare settore. Oltre all'attività conciliativa dei Corecom, su delega dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e quella arbitrale dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per i lavori pubblici, esercitata tramite la propria Camera arbitrale da essa costituita di cui si è dato ampio conto nei paragrafi precedenti, dall'indagine compiuta su 10 soggetti pubblici <sup>74</sup> è emerso quanto segue:

---

<sup>74</sup> 1) Milano – Autorità per l'energia elettrica ed il gas; 2) Milano – Consob; 3) Roma – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM); 4) Roma – Autorità garante per la protezione dei dati personali; 5) Roma – Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; 6) Roma – Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.); 7) Roma – Ministero dell'economia e delle finanze; 8) Roma – Ministero delle infrastrutture e dei

- 4 hanno ricevuto per legge funzioni arbitrali e/o conciliative:
  - Autorità per l'energia elettrica ed il gas;
  - Consob;
  - Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;
  - Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.).
- 6 hanno ricevuto funzioni di risoluzione delle controversie di diversa natura:
  - Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni (AGCOM), per il potere di definizione della controversia;
  - Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), per la disciplina in materia di pubblicità ingannevole e comparativa e delle pratiche commerciali scorrette;
  - Autorità garante per la protezione dei dati personali, per l'attività di decisione in merito ai reclami, segnalazioni ecc. in tale materia;
  - Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per il servizio di c.d. "precontenzioso";
  - Ministero dell'economia e delle finanze, per la Commissione per la trasparenza dei giochi;
  - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per l'Organismo competente per le controversie in materia di gestione dell'infrastruttura.

Rispetto ai 4 enti che hanno ricevuto funzioni relative ad arbitrato e conciliazione, risulta però che non siano ancora attivi perché di recentissima costituzione la Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob e l'Arbitrato Bancario e Finanziario previsto dal C.I.C.R., mentre l'Autorità del gas e dell'energia elettrica abbia finora provveduto a sostenere anche finanziariamente i progetti di c.d. conciliazione paritetica esterna e la procedura prevista per la risoluzione delle controversie tra produttori e gestori di rete sia anch'essa di recentissima apparizione e quindi si rimanda alle successive edizioni l'approfondimento di tale attività come di quella della Camera nazionale arbitrale in agricoltura. Dei

---

trasporti; 9) Roma – Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali: Camera nazionale arbitrale in agricoltura; 10) Napoli – Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni (AGCOM).



rimanenti 6 enti sono estremamente significative le attività a tutela dei consumatori svolte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, così come l'attività decisoria svolta dall'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni (AGCOM), che verrà progressivamente delegata ai Corecom, e l'attività precontenziosa svolta dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; mentre si rimanda ai successivi approfondimenti l'indagine in merito all'attività della Commissione per la trasparenza dei giochi, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Organismo di regolazione del sistema ferroviario, del Ministero delle infrastrutture e trasporti.

### **9. L'attività preventiva dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP)**

Infine, si ritiene opportuno presentare un'importante esperienza, quella dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, la quale - pur non rientrando nelle tipologie di strumenti alternativi oggetto della presente ricerca, arbitrato, conciliazione o riassegnazione dei nomi a dominio - svolge un'importante funzione di prevenzione e di controllo dei conflitti inerenti alla correttezza della comunicazione commerciale, riducendo drasticamente il contenzioso relativo e sopperendo alle lacune ed alle inadeguatezze procedurali della normativa statale in materia. Pertanto i dati relativi a tale importante esperienza vengono illustrati in questa sezione e non trattati insieme a quelli di arbitrato, conciliazione e riassegnazione dei nomi a dominio, dei quali si è dato conto nei paragrafi che precedono.

L'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria – IAP di Milano ai fini della presente ricerca è stato contattato per fornire i dati in merito alla propria Camera di conciliazione ed arbitrato. Questa Camera, pur essendo attiva, si trova ancora in una fase di *start up* in quanto è stata concepita al fine di dirimere prioritariamente controversie riguardanti gli associati IAP sulla base di clausole compromissorie inserite nei contratti tipici del settore, ed al momento non si registrano casi. L'IAP tuttavia è soprattutto noto per aver adottato ed applicato dal 1966 il c.d. Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, che ormai rappresenta un modello di eccellenza del “diritto dei privati”, sia per dirimere controversie relative alla verifica della correttezza concorrenziale

dei messaggi commerciali, sia per sindacarne la liceità in un'ottica di tutela consumeristica.

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

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

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

Il **Comitato di Controllo** è l'organo autodisciplinare garante degli interessi dei cittadini-consumatori. L'iniziativa nei confronti di forme di comunicazione commerciale ritenute non conformi alle norme del Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale può essere assunta d'ufficio dallo stesso Comitato, oppure promossa, liberamente e gratuitamente, da singoli cittadini-consumatori, così come da associazioni di consumatori, segnalando il caso al Comitato che valuterà le iniziative da assumere.

Per segnalare una presunta violazione del Codice è sufficiente compilare e trasmettere la domanda disponibile sul sito dell'IAP via Internet. Il soggetto, che ha segnalato la presunta violazione al codice, viene sempre informato sull'esito della sua iniziativa, con le relative motivazioni.

Il **Giurì**, nella sua funzione di organo giudicante, adotta uno schema processuale quanto mai rapido ed essenziale, che garantisce tuttavia l'osservanza di tutte le norme autodisciplinari ed il rispetto, essenziale per ogni meccanismo di questo tipo, della legittimazione attiva ed passiva, della conoscenza del *thema disputandum*, del contraddittorio, della difesa delle parti e della comunicazione della decisione.

Scendendo in dettaglio, il Giurì è composto da 20 membri scelti tra docenti universitari in materia di diritto, psicologia, sociologia, pubblicità, e comunicazione, tutti rigorosamente indipendenti e quindi non appartenenti al sistema pubblicitario, ed è presieduto da un alto magistrato. Tale composizione, secondo autorevoli testimonianze, non pregiudica la serenità dei giudicanti .

Il Giurì esamina la pubblicità che gli viene sottoposta dal Comitato di Controllo o direttamente dalle parti che assumono aver subito un pregiudizio (società private, aziende o enti pubblici economici) e con estrema rapidità (in media tre settimane il minor tempo registrato dal presente studio), si pronuncia su di essa secondo il Codice, con una decisione definitiva e inappellabile.

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

Un punto sostanziale della procedura davanti il Giurì è la ripartizione dell'onere di provare la veridicità dei messaggi sull'inserzionista che si avvale della comunicazione commerciale.

Viene così prevista nel sistema autodisciplinare la regola dell'inversione dell'onere della prova, in base alla quale non è chi contesta la veridicità di un messaggio a dover fornire la prova della sua falsità, ma chi si vale di tale pubblicità a dover provare la verità del messaggio.

Il principio è quindi l'esatto opposto della tradizionale imposizione dell'onere della prova a carico di chi denunci l'ingannevolezza di un messaggio,

proponendo un'azione di concorrenza sleale ex art. 2598, n. 3 c.c. davanti al giudice ordinario.

Nelle tabelle che seguono, viene presentata l'attività dell'Istituto negli ultimi tre anni. Si può osservare che l'esperienza è particolarmente rilevante, sia perché riguarda un intero settore economico di grande importanza nella nostra società, quale appunto la comunicazione commerciale, sia perché l'intervento è particolarmente significativo dal punto di vista numerico, dal momento che nel 2008 sono stati definiti ben 813 casi, nel 2007 793, mentre nel 2006 776 (+2,5%).

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 una elevata competenza ed indipendenza degli organi del Codice, anche la massima velocità nel rendere i propri giudizi, in quanto il diritto pubblicitario deve adeguarsi alle caratteristiche di estrema dinamicità del fenomeno pubblicitario medesimo.

I tempi registrati sono i seguenti:

- Istanze al Giurì: dalla presentazione dell'istanza alla decisione in media dai 15 ai 20 giorni;
- Ingiunzioni di desistenza: efficacia provvisoria immediata ed efficacia definitiva dopo 10 giorni, salvo opposizione;
- Pareri preventivi: in media da 1 a 5 giorni;
- Modifiche informali richieste dal Comitato di Controllo agli inserzionisti: in media da 1 a 8 giorni.

	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)	
2008	40	637	76	22	775	38	60	813
2007	56	558	100	35	749	44	79	793
2006	49	505	140	30	724	52	82	776

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

La gestione dei pareri preventivi è affidata ad una sezione *ad hoc* del Comitato di Controllo che ha appunto l'incarico di verificare la correttezza dei messaggi non ancora diffusi, offrendo un servizio efficace e rapido. L'approvazione della Sezione del Comitato attribuisce al richiedente due vantaggi: innanzitutto il riconoscimento della correttezza della comunicazione commerciale da far valere nei confronti di chiunque avanzi riserve sul messaggio e poi 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 mancata approvazione viene formulata adeguata ed esauriente motivazione alla parte richiedente, consentendo di modificare in modo puntuale e corretto il messaggio con l'adozione dei necessari correttivi.

La protezione della creatività per così dire *ex ante* viene assicurata da tre distinti strumenti, disciplinati dal Titolo V del Codice, quale in particolare:

- 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, è possibile per mezzo del deposito presso la Segreteria IAP, prima della presentazione all'utente stesso, del materiale costituente la creazione da tutelare e dà diritto ad una protezione per i successivi tre anni;
- 2) **annunci isolati**, i c.d. *pre-emption*, effettuati a protezione di una futura campagna di comunicazione possono essere pubblicati e depositati secondo le modalità stabilite dall'IAP e consentono una protezione di 18 mesi.
- 3) Infine, gli utenti che intendono tutelare la propria comunicazione commerciale già diffusa in altri paesi contro possibili imitazioni realizzate in Italia, hanno facoltà di depositare gli esemplari di tale comunicazione presso la Segreteria IAP. Il deposito conferisce in questo caso un diritto di priorità valido 5 anni.

Questi strumenti hanno dato corpo ad una consistente attività di salvaguardia della creatività sin dal 1989, illustrata dalla tabella che segue, costituendo un efficace deterrente a comportamenti scorretti in questo settore. La riprova di tale assunto è data dalla circostanza che, malgrado l'elevato numero dei depositi sinora effettuati, non si sono verificati che pochissimi ricorsi da parte degli interessati. Ed anche questa è un'esemplare conferma di come il sistema autodisciplinare privilegi la via della prevenzione rispetto alla repressione.

#### Attività a tutela della creatività

	<b>Progetti pubblicitari</b>	<b>Avvisi di protezione</b>	<b>Pubblicità all'estero</b>	<b>Totale depositi</b>
<b>2008</b>	<b>24</b>	<b>405</b>	<b>2</b>	<b>431</b>
<b>2007</b>	<b>26</b>	<b>418</b>	<b>4</b>	<b>448</b>
<b>2006</b>	<b>18</b>	<b>415</b>	<b>4</b>	<b>437</b>

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

In Italia la responsabilità e la serietà dell'impegno profuso dall'Autodisciplina pubblicitaria sono stati riconosciuti anche dalla Corte di Cassazione, con sentenza 15/2/99 n. 1259, che ha individuato nelle regole contenute nel Codice di Autodisciplina della comunicazione commerciale i parametri di valutazione della correttezza professionale, ai sensi dell'art. 2598 n. 3 c.c., attribuendo ad esse la capacità di adeguare il principio di correttezza professionale all'evoluzione delle esigenze dell'attività imprenditoriale e alle sue forme di manifestazione.

Questa qualificata attestazione per l'opera realizzata dall'Autodisciplina va nella direzione imboccata dalle società moderne più evolute verso una maggiore apertura a forme efficaci di autogoverno settoriale, alle quali non solo si attribuisce il compito di determinare gli standard di correttezza, ma si riconosce il merito di sollevare gli Stati da compiti onerosi (che spesso non sono

in grado di fronteggiare adeguatamente e in maniera soddisfacente), come più volte ribadito da quelle direttive comunitarie che invitano le autorità nazionali ad incoraggiare i controlli volontari esercitati da organi di autodisciplina in quanto “*possono evitare azioni giudiziarie o ricorsi amministrativi*”.

Nell’articolazione socio-economica italiana vari settori potrebbero giovare dei vantaggi dell’autogoverno. Il monopolio dello Stato nella produzione normativa in società aperte e dinamiche potrebbe essere sempre più affiancato da autonomie operative e le autodiscipline di comportamento purché all’interno, ovviamente, dell’ordinamento generale e nel rispetto dello spirito di iniziativa ma anche del senso di responsabilità. L’esempio dell’Autodisciplina pubblicitaria si pone in questa prospettiva e rappresenta ormai un’esperienza pilota assunta a modello, 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.

## **10. Il panorama della giustizia alternativa in Italia nel 2008**

Riassumendo brevemente quanto precede, rispetto al primo obiettivo della presente ricerca, ovvero **individuare i Centri di arbitrato, conciliazione e riasegnazione attivi in Italia nel 2008**, intendendosi per attivi gli enti che si siano dotati di un ufficio di segreteria deputato, anche se in via non esclusiva, a gestire le procedure, che abbiano adottato sia un regolamento che disciplina il servizio offerto sia, spesso anche se non sempre, delle tariffe, è risultato quanto segue:

### Arbitrato:

- **69** Camere arbitrali istituite presso le Camere di Commercio;
- **24** Camere arbitrali al di fuori del sistema camerale.

### Conciliazione:

- **105** Servizi di Conciliazione istituiti presso le Camere di Commercio;
- **17** Corecom;
- **58** Centri di conciliazione al di fuori del sistema camerale:
  - di cui *40* che offrono servizi di conciliazione amministrata;
  - e *18* che offrono servizi di c.d. conciliazione paritetica, ovvero servizi che nascono sulla base di accordi tra l’impresa e le associazioni di consumatori.

Riassegnazione dei nomi a dominio:

- **5** Prestatori di servizio di risoluzione delle dispute facenti parte del registro ccTLD.it.

Per un totale di **278** centri attivi dei quali si è presentata l'attività nelle sezioni specifiche insieme ad altri **6** enti tra Authority e Ministeri<sup>75</sup>, oltre all'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, per l'attività di prevenzione del contenzioso da esso svolto anch'essa illustrata nelle pagine che precedono.

Al fine di poter rispondere al secondo quesito della ricerca, ovvero l'approfondimento di **quante e quali siano le procedure di arbitrato, conciliazione e riassegnazione dei nomi a dominio** realmente gestite dagli enti individuati come attivi nel 2008, di seguito verranno illustrati i dati nel loro complesso.

	<b>DOMANDE DI ARBITRATO 2008</b>	<b>DOMANDE DI CONCILIAZIONE 2008</b>	<b>DOMANDE DI RIASSEGNAZIONE NOMI A DOMINIO 2008</b>
TOTALE di cui	<b>681</b>	<b>100.783</b>	<b>38</b>
- Presso le Camere di Commercio	486	20.246	
- Al di fuori delle Camere di Commercio	195	244	
- Paritetica		41.492	
- Presso i Corecom		38.801	

---

<sup>75</sup> 1) Roma - Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), per la disciplina in materia di pubblicità ingannevole e comparativa e delle pratiche commerciali scorrette; 2) Roma- Autorità garante per la protezione dei dati personali, per l'attività di decisione in merito ai reclami, segnalazioni ecc. in tale materia; 3) Roma - Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per il servizio di c.d. "precontenzioso"; 4) Roma - Ministero dell'economia e delle finanze, per la Commissione per la trasparenza dei giochi; 5) Roma - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per l'Organismo competente per le controversie in materia di gestione dell'infrastruttura; 6) Napoli - Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni (AGCOM), per il potere di definizione della controversia.



Le procedure di ADR nel 2008 hanno raggiunto la ragguardevole cifra di 101.659, delle quali la conciliazione rappresenta poco più del 99%, l'arbitrato, sia pur in crescita, lo 0,7% e la riassegnazione lo 0,04%.

Non solo, quindi, le procedure di conciliazione hanno superato le 100.000 unità, ma tutte le forme di conciliazione (tranne quella amministrata al di fuori del circuito camerale) appaiono in crescita rispetto all'anno precedente e durante lo svolgimento della ricerca si è avuta notizia dell'apertura di nuovi centri, specie nel settore della conciliazione, segno della grande vitalità di tale istituto nel momento attuale.

Anche per il 2008 valgono, dunque, alcune considerazioni generali: la crescita costante e molto elevata consente di affermare che, nonostante, le difficoltà soprattutto legate alla mancanza di una cultura della risoluzione alternativa delle controversie, il grande impegno profuso per diffondere ed aumentare la consapevolezza di tali strumenti cominci a produrre i suoi frutti. Ciò nonostante continui a rimanere non uniforme la distribuzione dei Centri ADR sul territorio nazionale, perché quasi tutti, a parte le Camere di Commercio, collocate in ogni provincia italiana, e i Corecom, in ogni capoluogo di regione, sono, invece, concentrati in poche città oltre alla capitale e Milano, talché si può ipotizzare che rimanga senza risposte in molte zone d'Italia una domanda di giustizia alternativa.

Inoltre, anche per il 2008 appare inequivocabile la preferenza dimostrata dagli italiani verso la **conciliazione** nella forma della c.d. conciliazione paritetica<sup>76</sup>, seguita da quella gestita presso i Corecom e, a distanza, dal servizio delle Camere di Commercio. Così come risulta evidente che si tratta di una conciliazione:

- tra parti italiane;
- promossa dal consumatore nei confronti dell'impresa;
- offerta per lo più gratuitamente dall'impresa stessa o dall'ente pubblico (si rammenta che la c.d. conciliazione paritetica e presso i Corecom è gratuita per

---

<sup>76</sup> Occorre, invece, precisare che rispetto ai dati pubblicati negli anni precedenti, l'edizione attuale riporta nuovi valori per la conciliazione paritetica anche per gli anni 2007 e 2006, in quanto sono stati resi pubblici i numeri relativi ad uno dei più importanti protocolli italiani, ovvero quelli della Telecom sia per la parte di telefonia fissa, sia per la parte di telefonia mobile, Tim.

tutta l'utenza e per tutto il 2008 anche la conciliazione camerale promossa dai consumatori è stata offerta loro a costo zero);

- destinata a risolvere le controversie in materie relative alle telecomunicazioni (basti pensare che non solo i casi gestiti dai Corecom riguardano tale materia, ma anche più della metà di quelli di c.d. conciliazione paritetica e quasi l'80% di quelli gestiti dalle Camere di Commercio).

L'**arbitrato** appare in crescita, ma si mantiene in numeri piuttosto contenuti, mentre i casi di riassegnazione dei nomi a dominio sono sostanzialmente stabili e assai pochi.

	<b>DOMANDE 2005</b>	<b>DOMANDE 2006</b>	<b>DOMANDE 2007</b>	<b>DOMANDE 2008</b>
<b>ARBITRATO AMMINISTRATO</b>	<b>520</b>	<b>505</b>	<b>557</b>	<b>681</b>
<i>di cui:</i>				
- al di fuori delle CDC	116	84	122	195
- presso le CDC	404	421	435	486
<b>Riassegnazione dei nomi a dominio</b>	<b>33</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>38</b>
<b>CONCILIAZIONE</b>	<b>15.363</b>	<b>33.977</b>	<b>62.960</b>	<b>100.783</b>
<i>di cui:</i>				
- al di fuori delle CDC	53	73	706	244
- presso le CDC	6.304	9.326	14.183	20.246
- paritetica*****	572	8.330	14.904	41.492
- presso i Corecom	8.434	16.248	33.167	38.801
<b>TOTALE</b>	<b>15.916</b>	<b>34.522</b>	<b>63.549</b>	<b>101.502</b>

\*\*\*\*\* I dati relativi alla conciliazione paritetica risultano differenti da quelli pubblicati nelle precedenti versioni in quanto sono pervenuti quelli del protocollo Telecom e Tim.

Come già anticipato, se si raffrontano questi dati con quelli dell'anno precedente, appare subito ugualmente evidente che tutte le tipologie di procedure alternative alla giurisdizione ordinaria sono in crescita, eccetto quelle di conciliazione amministrata al di fuori delle Camere di Commercio. Rispetto a queste ultime, pesa anche il fatto che molti dei Centri appartenenti a tale

ultima categoria siano di recentissima costituzione, in quanto sorti a seguito dell'istituzione del Registro degli Organismi di conciliazione per il societario, e quindi presumibilmente ancora in fase di "rodaggio".

In particolare, risulta che l'**arbitrato** cresce complessivamente del 22,2%: rispettivamente quello camerale dell'11,7% e quello al di fuori delle Camere di Commercio del 59,8%.

Le procedure di **riassegnazione dei nomi a dominio** sono anch'esse in crescita (+18,75) anche se appaiono sempre molto contenute in termini assoluti, pur a fronte di un continuo aumento dell'utilizzo della rete e di internet.

La **conciliazione** cresce complessivamente del 60% (rispettivamente la c.d. conciliazione paritetica del 178,3%, la conciliazione camerale del 42,7%, la conciliazione presso i Corecom del 16,6%, mentre diminuisce del 64,7% quella amministrata al di fuori del sistema camerale).

	<b>DOMANDE 2008</b>	<b>%</b>	<b>DOMANDE 2007</b>	<b>%</b>	<b>2007/2008%</b>
<b>Arbitrato amministrato</b>					
<i>di cui:</i>					
- al di fuori delle CDC	195	29%	122	22%	<u>+11,7%</u>
- presso le CDC	486	71%	435	78%	<u>+59,8%</u>
<b>Totale</b>	<b>681</b>		<b>557</b>		<u>+ 22,2%</u>
<b>Riassegnazione dei nomi a dominio</b>	<b>38</b>		<b>32</b>		<u>+18,7%</u>
<b>Conciliazione</b>					
<i>di cui:</i>					
- amministrata al di fuori delle CDC	249	0,4%	706	1,2%	<u>-64,7%</u>
- amministrata presso le CDC	20.246	20%	14.183	22,6%	<u>+42,7%</u>
- paritetica	41.492	41,1%	14.904	23,6%	<u>+178,3%</u>
- presso i Corecom	38.801	38,5%	33.167	52,6%	<u>+16,6%</u>
<b>Totale</b>	<b>100.783</b>		<b>62.960</b>		<u>+60%</u>

Passando in esame il valore medio e la durata delle procedure, emergono alcuni dati interessanti.

Innanzitutto, le procedure di **arbitrato** in media hanno aumentato il valore passando - escluse le procedure gestite dalla Camera arbitrale di Milano e dalla Camera arbitrale per i lavori pubblici (il cui valore medio si attesta anche nel 2008 intorno ai 3 milioni di euro) - da 132.300 € a 197.000 € (con un incremento, quindi, del 48%). Tale aumento è dovuto alla crescita del valore dell'arbitrato amministrato dalle Camere di Commercio, il cui importo medio è passato da 234.600 € a 344.000 € (+46,6%). Con il valore e, quindi presumibilmente, con la complessità, cresce parallelamente la durata media delle procedure arbitrali gestite dalle CdC nel 2008 in 153 giorni, contro i 138 dell'anno precedente (+10%).

Anche il valore delle procedure di arbitrato, gestite all'esterno del circuito camerale, se pure assai ridotto in termini assoluti è aumentato notevolmente in percentuale: + 66%, passando da 30.000 € a 50.000 €, sempre sottraendo il valore medio della Camera arbitrale per i lavori pubblici che è pari a oltre 3.700.000 €. Per quanto riguarda le procedure di **riassegnazione dei nomi a dominio**, a fronte di un immutato valore delle procedure, risulta lievemente in crescita la durata delle stesse che passa dai 42 giorni del 2007 ai 47 del 2008 (+11,9%). Tuttavia, tali procedimenti risultano essere i più rapidi nel mondo dell'ADR ma si rammenta che ciò è anche dovuto al fatto che ai sensi del regolamento la data d'inizio del procedimento coincide con la ricezione del ricorso da parte del resistente, a differenza di tutte le altre procedure qui riportate nelle quali l'inizio del conteggio coincide con la presentazione della domanda.

Infine, il valore medio delle procedure di **conciliazione** è notevolmente cresciuto, passando dai 17.555 € del 2007 ai 41.370 € del 2008, ovvero più del doppio.

Esaminando in dettaglio risulta che il valore delle procedure di conciliazione gestite presso le Camere di Commercio è sceso leggermente passando da 22.800 € ai 21.868 € del 2008 (-4%) mentre si è ridotto addirittura ad un terzo il valore dichiarato delle procedure del Corecom che è sceso da € 340 a € 120, anche se occorre rammentare che il valore è notevolmente più elevato nei casi di procedure promosse da clienti *business*.

Se dunque il valore medio delle procedure di conciliazione è cresciuto, ciò dipende dalla notevole crescita del valore delle controversie gestite ricorrendo alla conciliazione amministrata al di fuori del circuito camerale, sostanzialmente triplicato: 141.067 € del 2008 contro i 46.182 € del 2007. E' parimenti cresciuto il valore delle procedure

di c.d. conciliazione paritetica, perché esse riguardano accanto ai servizi essenziali, quali le poste, il settore elettrico, quello idrico e quello telefonico, settori nei quali il valore delle controversie di solito si attesta intorno alle poche centinaia di euro, anche il settore bancario e finanziario, nel quale le procedure hanno un valore medio assai più elevato. Il valore medio di tali procedure registrato nel 2008 è di 2.425 € contro 896 € del 2007, ovvero quasi triplicato, anche se occorre riconoscere che sia in merito al valore che alla durata delle procedure le risposte ai questionari sono assai lacunose.

La durata media delle procedure di conciliazione è lievemente scesa passando a 67 giorni, da 70, anche se i singoli Centri hanno registrato valori differenti:

- in calo le procedure di conciliazione amministrata al di fuori del circuito camerale, da 62 giorni nel 2007 a 56 giorni nel 2008 (-10,7%),
- in diminuzione anche presso i Corecom – da 76 a 71 (-7%)
- e la c.d. conciliazione paritetica – da 77 a 75 (- 2,5%),
- mentre risulta in aumento, sia pure in modo contenuto, la durata delle procedure delle Camere di Commercio da 63 a 66 (+ 4,7%).

	<b>VALORE MEDIO IN € 2008</b>	<b>VALORE MEDIO IN € 2007</b>	<b>DURATA MEDIA IN GIORNI 2008</b>	<b>DURATA MEDIA IN GIORNI 2007</b>
<b>ARBITRATO AMMINISTRATO</b>	<b>197.000</b>	<b>132.300</b>	<b>171</b>	<b>138</b>
<i>di cui:</i>				
- al di fuori delle CDC	50.000	30.000	190	151
- presso le CDC	344.000	234.600	153	124
<b>Riassegnazione dei nomi a dominio</b>	<b>1.500</b>	<b>1.500</b>	<b>42</b>	<b>47</b>
<b>CONCILIAZIONE</b>	<b>41.370</b>	<b>17.555</b>	<b>67</b>	<b>70</b>
<i>di cui:</i>				
- al di fuori delle CDC	141.067	46.182	56	62
- presso le CDC	21.868	22.800	66	63
- Paritetica	2.425	896	75	77
- presso i Corecom	120	340	71	76

## 11. Conclusioni

Da quanto emerso è possibile, dunque, concludere che anche nel 2008:

- gli strumenti di giustizia alternativa sono tutti in crescita (tranne la conciliazione amministrata al di fuori del sistema camerale);
- è confermata la netta preferenza per la conciliazione.

In particolare, rispetto alla conciliazione emerge quanto segue:

- le controversie che vengono risolte tramite la conciliazione sono:
  - di natura domestica,
  - di contenuto valore economico,
  - relative al settore delle telecomunicazioni;
- le procedure sono promosse principalmente dal consumatore che utilizza in primo luogo i protocolli di c.d. conciliazione paritetica stipulati tra le imprese e i consumatori, in seconda battuta i Corecom, competenti per il tentativo obbligatorio di conciliazione, e, a seguire, le Camere di Commercio.

Approfondendo le differenti tipologie di conciliazione, in merito alla conciliazione amministrata si può osservare che:

- nonostante i Centri di conciliazione amministrata al di fuori del sistema camerale abbiano registrato il maggior incremento: ne sono stati rilevati, infatti, il 43% di più rispetto all'anno precedente, hanno gestito meno procedure rispetto al 2007 (-64,7%);
- il ricorso spontaneo a procedure di offerte da Centri privati risulta, quindi, ancora poco diffuso: la conciliazione amministrata da enti privati rappresenta solo lo 0,1% di tutte le procedure di ADR rilevate nel 2008;
- i procedimenti dei Servizi di Conciliazione delle Camere di Commercio appaiono in crescita del 42,7% rispetto al 2007 e la loro buona affermazione può essere spiegata con:
  - l'accessibilità (sono presenti in tutte le province d'Italia);
  - l'indicazione legislativa;
  - la gratuità del servizio per i consumatori e per le imprese secondo i limiti e nei casi previsti;

- l'attività formativa e promozionale svolta negli anni dalle Camere di Commercio;
- la qualità professionale del servizio offerto;
- l'attivazione di protocolli di intesa con i tribunali;
- tuttavia, a fronte del raggiungimento dell'accordo nel 59% dei casi gestiti, appare ancora penalizzante il dato relativo alla mancata adesione al tentativo di conciliazione svolto presso le Camere di Commercio, pari al 64,7% delle domande presentate e che può essere interpretato sulla base di alcune considerazioni:
  - la volontarietà del tentativo, in base al quale principio le parti sono libere anche di non aderire al tentativo, oltre che di decidere di interrompere la conciliazione quando lo desiderano e di scegliere se e a quali condizioni sottoscrivere l'accordo;
  - vi è un tasso di adesioni "fisiologico", pari al 40-60% dei casi, anche in altre forme di mediazione: familiare, scolastica, comunitaria ecc.;
  - inoltre, è facilmente ipotizzabile che nel nostro ordinamento il debitore non abbia alcun interesse ad accelerare la soluzione della controversia, accettando la conciliazione, e preferisca, piuttosto, essere convenuto in giudizio per rimandare il tempo di pagamento.
  - anche se, nel caso delle conciliazioni camerali, il dato della mancata adesione non può essere tenuto distinto dalle materie oggetto delle conciliazioni stesse. Considerato, infatti, che la maggior parte delle procedure attivate presso le CdC, ovvero l'80% di esse, riguarda questioni di telecomunicazioni, appare evidente che il dato negativo è dovuto principalmente all'atteggiamento degli operatori telefonici che preferiscono convogliare le controversie presso i servizi di c.d. conciliazione paritetica da loro stessi creati oppure aderire al tentativo promosso presso i Corecom, forse anche a causa della totale gratuità del servizio, mentre rifiutano di recarsi presso le Camere di Commercio.

La conciliazione presso i Corecom è invece caratterizzata da:

- un incremento positivo ma assai più contenuto rispetto a quello rilevato negli anni precedenti (+16,7%), come se la crescita stesse segnando il passo,

anche se occorre ricordare che ancora 4 regioni non hanno ricevuto le deleghe dall'AGCOM per operare in questo settore;

- la chiara indicazione legislativa, sancita dall'obbligatorietà del tentativo;
- la totale gratuità del servizio (anche per le imprese);
- la possibilità per l'utente di chiedere l'adozione di provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità nell'erogazione del servizio o a far cessare forme d'abuso o di non corretto funzionamento da parte dell'operatore di telecomunicazioni sino al termine della procedura conciliativa;
- la possibilità di ottenere una decisione (tale potere decisorio è stato fino al 2009 in capo all'AGCOM e da tale anno delegato ad alcuni Corecom).

Infine, la c.d. conciliazione paritetica:

- rappresenta la forma di conciliazione più diffusa in Italia, con il 41,1% di tutte le domande di conciliazione registrate nel 2008 nel nostro Paese e con una crescita del 178% rispetto all'anno precedente;
- agevola l'accesso alla giustizia di consumatori e utenti, favorendo la soluzione dei reclami rivolti alle grandi imprese ed offre procedure semplici, gratuite, oltre che estremamente rapide;
- risponde ad una meritevole *policy* aziendale in base alla quale l'impresa ricorre ad essa per risolvere le controversie di modico valore, sia per evitare le forti spese legali sia per favorire la fidelizzazione del cliente;
- tuttavia, a causa delle modalità attraverso le quali si sviluppa, ovvero il fatto che essa è offerta gratuitamente da un'impresa al proprio cliente per gli eventuali contenziosi che possano sorgere nell'ambito del proprio rapporto contrattuale, attraverso la negoziazione diretta tra le parti, rappresenta una forma più evoluta di ufficio reclami interno, anche se resa maggiormente equilibrata grazie all'intervento delle Associazioni di Consumatori, piuttosto che una vera e propria conciliazione gestita da un terzo neutrale ed imparziale;
- si rinvia a futuri approfondimenti accertare:
  - il grado di soddisfazione raggiunto dall'utenza di un servizio così legato ad una delle parti;
  - la disciplina di tali protocolli a fronte della legge delega in materia di conciliazione (art. 61, comma 2, lettera b) della legge 69/2009) che



indica chiaramente che la “*mediazione sia svolta da organismi professionali e indipendenti, stabilmente destinati all’erogazione del servizio di conciliazione*”;

- se anche per i consumatori la scelta di adire la giustizia ordinaria nelle controversie di maggior valore, nasca dalla preferenza verso forme di giustizia avvertite come maggiormente imparziali o sia una conseguenza della *policy* adottata dall’azienda che limita il valore delle controversie risolvibili attraverso la c.d. conciliazione paritetica;
- l’atteggiamento di alcune imprese che ricorrono alla creazione dei “loro” servizi di c.d. conciliazione paritetica interni sui quali tentano di convogliare tutto il contenzioso, mentre appaiono molto più restie ad accettare i tentativi di conciliazione presso altre tipologie di organismi determinando non solo percentuali assai basse di adesione, ma costringendo ancora una volta i loro clienti a rivolgersi alla giustizia ordinaria per vedere risolte tali controversie.

Rispetto all’arbitrato amministrato, si può segnalare che:

- il ricorso all’arbitrato amministrato risulta significativo ed in crescita (+22%), ma sempre abbastanza contenuto (686 procedure totali);
- la maggior parte dei procedimenti arbitrali amministrati sono gestiti dalle Camere di Commercio (71%);
- così come sono state gestite dalle Camere di Commercio le uniche procedure arbitrali internazionali rilevate, pari al 6,3%;
- nel caso delle Camere di Commercio le parti decidono di devolvere la controversia che le vede contrapposte ad arbitri liberamente sulla base della loro autonomia privata, adottando il regolamento predisposto dalle camere stesse. Le Camere arbitrali al di fuori del sistema camerale sono, invece, in genere settoriali o merceologiche e quindi non solo si occupano di una particolare tipologia di dispute, legate ad una merce o ad un settore, ma anche rivolti a soggetti predeterminati;
- d’altra parte, le Camere arbitrali merceologiche svolgono un arbitrato di qualità, volto a stabilire appunto la qualità delle merci spesso deperibili, dando luogo ad un primo *step* di risoluzione delle controversie all’interno di

una compagine associativa e non arbitrato commerciale come nel caso delle Camere di Commercio.

- le controversie risolte tramite arbitrato amministrato risultano essere caratterizzate:
  - dalla natura domestica della controversia;
  - dal valore economico più elevato rispetto a quello registrato nella conciliazione, ma pur sempre abbastanza contenuto (197.000 € di media);
  - dalle materie che riguardano gli appalti ed il societario, ma anche il commercio.
- le controversie per le quali le parti decidono di ricorrere all'arbitrato, quindi, salvo alcune eccezioni, risultano essere più vicine alla conciliazione che ai grandi arbitrati *ad hoc* di cui si apprende talvolta dagli organi di informazione;
- gli arbitrati di ingente valore economico, tra società di capitali e spesso con elementi di internazionalità, di cui talvolta si apprende anche solo da notizie di stampa, vengono probabilmente gestiti al di fuori delle Camere arbitrali e quindi direttamente dai professionisti attraverso le forme dell'arbitrato *ad hoc*, del quale rimangono oscuri sia il numero complessivo di procedure, sia le caratteristiche peculiari di esse;
- le imprese nelle controversie tra loro ancora stentano a fare ricorso all'arbitrato amministrato, nonostante la scelta di una Camera Arbitrale possa offrire delle garanzie in merito alla trasparenza, alla certezza delle tariffe e al controllo sul procedimento.

Rispetto alla riassegnazione dei nomi a dominio, si può affermare che considerata:

- l'importanza della materia oggetto della controversia, ovvero i domini internet, 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 rammaricarsi enormemente per la scarsa diffusione, dovuta alla scarsa conoscenza, rilevata anche nel 2008 dello strumento.

Concludendo, risultano confermate le linee di tendenza emerse l'anno precedente in merito alla diffusione della giustizia alternativa:

- la **natura pubblica** dell'ente che offre tali servizi (basti pensare che Corecom e Camere di Commercio hanno ricevuto il 58,5% di tutte le domande di conciliazione registrate nel 2008 in Italia, mentre le Camere di Commercio il 71% di tutti gli arbitrati amministrati in Italia). La privatizzazione della giustizia appare ancora molto lontana;
- la **gratuità** della procedura appare indispensabile per il successo delle forme alternative di risoluzione delle controversie ed, infatti, quasi tutte le forme di conciliazione sono gratuite per l'utenza (tranne quella amministrata dalle Camere di Commercio tra imprese o per le imprese nel caso di controversie tra imprese e consumatori, a meno che anche in queste ipotesi le singole CdC non abbiano esteso la gratuità alle imprese, e quella amministrata al di fuori del sistema camerale);
- il ruolo della **normativa** è ugualmente cruciale per promuovere la diffusione di tali strumenti. A questo proposito è facile osservare come sia i Corecom che le Camere di Commercio, che come anticipato gestiscono insieme i due terzi delle conciliazioni registrate in Italia, oppure le Camere arbitrali presso le Camere di Commercio, sono state investite di tali competenze per legge. Resta quindi da valutare negli anni la reale portata sia della riforma del diritto societario, che come indicato non ha ancora potuto dispiegare a pieno i suoi effetti, dal momento che molti dei Centri che sono nati a seguito di tale riforma non sono ancora entrati a regime, sia gli effetti dell'attuazione della legge delega 69/2009 che introduce in modo definitivo la conciliazione nel nostro ordinamento.

Dall'analisi dei dati del 2008 emergono però anche alcuni elementi nuovi:

- la consistente crescita della **c.d. conciliazione paritetica** che raggiunge il primo posto tra gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie adottati dagli italiani. Anche se il numero notevole di tali conciliazioni

non stupisce perché si tratta di una procedura offerta all'interno di rapporti contrattuali che la maggior parte dei cittadini italiani attiva nella propria vita quotidiana, basti pensare che essi riguardano tutti i settori quali quello dell'energia, luce e gas, dell'acqua, della telefonia, del servizio postale e bancario;

- l'atteggiamento generale di sfiducia o di scarso interesse che si può ipotizzare nelle **imprese** rispetto all'adesione alle procedure di conciliazione. Da quanto emerge dai dati esse o gestiscono internamente un proprio servizio di conciliazione "aziendale" ed allora vi partecipano, con esiti positivi altissimi, oppure, quando sono "convenute" nei procedimenti di conciliazione da tenersi presso gli altri organismi, in particolare presso le Camere di Commercio, tendono a negare la propria adesione. Poiché, infatti, come anticipato il tentativo di conciliazione è promosso nella quasi totalità dei casi dal consumatore, appare evidente che il successo della conciliazione stessa dipende dalla serietà e dalla qualità del servizio offerto dall'organismo di conciliazione, ma anche dal grado di adesione dell'impresa. Dall'analisi dei dati del 2008 sembra che si possa affermare una generale tendenza delle imprese a offrire servizi di conciliazione di tipo c.d. paritetico al proprio interno, sopportandone tutti i costi e la struttura, oppure a costituire organismi di tipo settoriale, mentre, invece, le stesse imprese non risultano altrettanto propense ad aderire ai tentativi di conciliazione promossi presso organismi terzi e neutrali;
- dall'analisi dei dati, il **consumatore** che voglia far valere i propri diritti contro alcune imprese italiane, specie le ex monopoliste, si trova di fronte solo due alternative o aderire al tentativo di conciliazione offerto dalle stesse "convenute" ovvero continuare a ricorrere alla giustizia ordinaria;
- inoltre, è possibile ipotizzare che **gli organismi di c.d. conciliazione paritetica** continueranno ad operare anche dopo l'attuazione della legge delega in materia di conciliazione, ma poiché l'art. 61, comma 2, lettera b) della legge 69/2009) indica chiaramente che la "*mediazione sia svolta da organismi professionali e indipendenti, stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione*", presumibilmente non saranno regolamentati da tale disciplina;
- diventa, invece, cruciale che l'impresa possa comprendere il valore aggiunto offerto dalla conciliazione sia in termini di tempo e di costi, ma anche l'impor-

tanza che sia proprio un **terzo, imparziale e indipendente** ad aiutare le parti a raggiungere un accordo su un piano di parità;

- così come appare evidente che esse non abbiano ancora colto i vantaggi offerti dall'arbitrato amministrato, sia ancora una volta per i tempi e i costi, ma soprattutto per la garanzia offerta dalla terzietà dell'ente che gestisce le procedure.

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



## INTERPRETAZIONE DEI DATI E TENDENZE EVOLUTIVE

Francesco Paolo Luiso\*

Sommario: 1. La giustizia alternativa ad un bivio. - 2. La conciliazione. - 3. L'attività amministrativa alternativa alla giurisdizione: inquadramento costituzionale e sistematico. - 4. (segue): rischi e benefici.

### 1. La giustizia alternativa ad un bivio

Il terzo Rapporto sulla “giustizia alternativa<sup>1</sup>” viene presentato in un momento delicato e cruciale per la diffusione della cultura degli strumenti non giurisdizionali di risoluzione delle controversie. La delega, contenuta nell'art. 60 della L. 19 giugno 2009 n. 69, presumibilmente avrà visto la pubblicazione del decreto legislativo delegato allorché il Rapporto sarà presentato. Lo stesso decreto legislativo dovrebbe presumibilmente dare attuazione anche alla direttiva comunitaria 2008/52 del 21 maggio 2008, il cui termine ultimo di recepimento per gli stati membri è stato fissato per il 21 maggio 2011.

I prossimi anni saranno dunque decisivi per il futuro della giustizia alternativa, in quanto o le novità normative provocheranno una accelerazione dello sviluppo che, indubbiamente, gli strumenti alternativi, ed in particolare la conciliazione, hanno avuto nell'ultimo decennio; oppure, se i meccanismi predisposti dal legislatore non daranno buona prova di sé, molto probabilmente si chiuderà una stagione, nella quale una parte della dottrina, della magistratura e del avvocatura ha cercato di rovesciare la tradizionale priorità degli strumenti giurisdizionali di risoluzione delle controversie, per ricondurre questi ultimi – in ossequio al principio di sussidiarietà – al ruolo di mezzi costituzionalmente necessari sì, ma residuali: da utilizzare, quindi, quando gli strumenti non giurisdizionali hanno fallito.

Le considerazioni che seguiranno volutamente non prenderanno in esame l'arbitrato, cui sono dedicate altre relazioni. Esse si concentreranno anzitutto sulla conciliazione, cercando di interpretare alcuni dati emergenti dal Rapporto con

---

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

<sup>1</sup> Le ragioni per le quali, nel testo, il termine *giustizia alternativa* è virgolettato sono esposte nel *Secondo Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia*, Milano 2009, pag. 144 ss.

riferimento a quelli degli anni precedenti, anche al fine di trarne utili suggerimenti per il futuro di tale strumento. Successivamente, si tenterà di fare una prima analisi relativa ad un settore, che per la prima volta è divenuto oggetto del Rapporto: si intende riferirsi all'attività alternativa alla giurisdizione, affidata dal legislatore alla pubblica amministrazione.

## **2. La conciliazione**

Iniziando dalla conciliazione, occorre purtroppo prendere atto della scarsa significatività dei dati emergenti dalla conciliazione amministrata esterna al circuito camerale. In primo luogo non vi è alcuna certezza circa la rilevanza dei soggetti individuati nel Rapporto rispetto a quelli esistenti, poiché vuoi la esistenza vuoi la operatività di tali organismi di conciliazione rimane un dato di non facile verifica. In secondo luogo, solo un quarto o poco più (27,5%) dei soggetti in concreto individuati ha collaborato. Sicché, considerato anche il numero ridotto dei procedimenti conciliativi svolti da questi soggetti rispetto al totale (0,4 %), nel prosieguo l'analisi sarà concentrata sulla conciliazione amministrata dalle Camere di commercio e su quella afferente all'Autorità Garante per le comunicazioni (AGCOM) tramite i Corecom, che costituiscono le articolazioni regionali dell'autorità in questione.

Come già nel precedente Rapporto, la conciliazione in materia di telecomunicazioni presenta profili di estremo interesse per la verifica nel concreto della effettiva portata delle disposizioni normative e delle riflessioni dottrinali in materia. Abbiamo, infatti, un settore nel quale per un verso il tentativo di conciliazione è obbligatorio, e per altro verso vi è una pluralità di luoghi nei quali esso può essere svolto. Ciò consente di verificare, da un lato, se veramente l'obbligatorietà incida negativamente sugli esiti della conciliazione; e, dall'altro lato, quali siano le condizioni che favoriscono un positivo esito della conciliazione stessa.

Dal primo punto di vista, il Rapporto relativo al 2008 conferma quanto già era stato possibile ricavare dai dati dell'anno precedente: e, cioè, che l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione non incide sensibilmente sulla percentuale degli esiti positivi dei procedimenti di conciliazione che si siano effettivamente svolti. La differenza fra la percentuale di esito positivo dei procedimenti tenuti presso



le camere di commercio e la percentuale di esito positivo dei procedimenti tenuti presso i Corecom è trascurabile: 59% nell'un caso e 65% nell'altro.

Ma ciò che più conta è che la stessa percentuale di esito positivo si ha anche per i procedimenti conciliativi svolti presso la Camere di commercio in fattispecie, nelle quali il tentativo di conciliazione non costituisce condizione per l'accesso alla giurisdizione. Ciò significa che – contrariamente a quanto di solito affermato in dottrina – l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione non contrasta con la natura necessariamente volontaria del suo esito positivo, che ovviamente presuppone il raggiungimento di un accordo.

Non è, dunque, da valutare negativamente, in via di principio, l'introduzione, da parte del legislatore, di fattispecie di "costrizione" allo svolgimento di un procedimento conciliativo nelle loro varie gradazioni possibili: dal tentativo obbligatorio di conciliazione preventivo rispetto all'accesso alla giurisdizione, alla conciliazione delegata nel corso del giudizio, anche nella modalità più "leggera" dell'imposizione agli interessati dell'obbligo di partecipare ad un incontro, nel quale viene loro illustrato in cosa la conciliazione consista.

Analogamente, nelle ipotesi in cui il tentativo di conciliazione è obbligatorio, è possibile e opportuno prevedere conseguenze negative per chi, invitato a svolgere un procedimento conciliativo, si rifiuta di partecipare: il che realizzerebbe anche un riequilibrio delle rispettive posizioni. Infatti, se a chi vuole l'intervento giurisdizionale è imposto di richiedere lo svolgimento di un procedimento conciliativo, pena l'improcedibilità della sua domanda, non si vede perché la controparte possa impunemente trascurare l'invito che le viene rivolto, senza subire alcuno svantaggio.

Se, dunque, la costrizione allo svolgimento di un procedimento conciliativo non è controproducente, ed anzi può essere uno strumento idoneo a diffondere la cultura della conciliazione, il punto cruciale sta nell'assicurare l'idoneità dell'ambiente in cui tale attività si svolge, e soprattutto la preparazione tecnica specifica dei conciliatori e più in generale di chi svolge l'attività obbligatoria per legge: perché non è sufficiente imporre alle parti di svolgere un procedimento conciliativo, se poi questo è affidato a chi non ha la minima idea di cosa deve fare un conciliatore, e – nella migliore delle ipotesi – si limita a suggerire una soluzione aggiudicativa, dopo aver dato una sbirciatina alle carte.

Per questa ragione non colgono nel segno le obiezioni, che contro i tentativi obbligatori di conciliazione di solito sono tratte dall'esperienza della conciliazione obbligatoria in materia di lavoro. Infatti, nelle controversie di lavoro o il procedimento conciliativo si svolge in sede sindacale (nel qual caso si avvicina molto alla conciliazione c.c. paritetica, in quanto non vi è un terzo imparziale che coopera al raggiungimento dell'accordo), oppure si svolge presso l'ufficio provinciale del lavoro, senza peraltro alcuna garanzia che i funzionari incaricati abbiano una preparazione specifica in materia di tecniche di conciliazione.

Piuttosto, ancora il tentativo obbligatorio di conciliazione in materia di telecomunicazioni fornisce spunti interessanti circa le condizioni che favoriscono un esito positivo del procedimento conciliativo. Il Rapporto relativo al 2008 conferma quanto già emerso in precedenza: e, cioè, che vi è una sensibilissima diversità di comportamento delle imprese di telecomunicazione a seconda che il procedimento si svolga innanzi ai Corecom ovvero innanzi alle camere di commercio. Nel primo caso, infatti, la mancata adesione delle imprese è del 17,3%; nel secondo caso, invece, è del 65,7%. Ciononostante, le richieste di conciliazione in materia di telecomunicazioni presentate alle camere di commercio sono salite, nell'ultimo anno, dal 64,3% al 75% .

Il legislatore, che voglia favorire lo svolgimento del procedimento conciliativo, si trova quindi di fronte a due dati di fatto estremamente rilevanti: la netta propensione delle imprese di telecomunicazione a partecipare a procedimenti conciliativi che si svolgono in certe sedi anziché in altre; la tendenza delle controparti a proporre istanze di conciliazione anche in sedi, nelle quali l'impresa presumibilmente non si presenterà. Ed è chiaro che, per porre rimedio a tale situazione di fatto, occorre previamente individuarne le ragioni.

Ora, mentre allo stato è possibile solo fare illazioni circa i motivi della preferenza delle imprese telefoniche per le conciliazioni svolte dai Corecom, risulta chiaro che la ragione dell'altro dato di fatto è costituita dalla localizzazione dei procedimenti di conciliazione dei Corecom presso il capoluogo regionale. È ovvio che una tale localizzazione geografica rende in concreto sostenibile lo svolgimento del procedimento conciliativo solo per chi abita nel capoluogo stesso o nelle zone limitrofe.

La facile e comoda accessibilità del luogo in cui si svolge il procedimento conciliativo costituisce quindi un elemento necessario per il buon esito dello stesso: e di ciò il legislatore deve tener conto, anche e soprattutto quando prevede fattispecie di costrizione alla conciliazione.

Una possibile soluzione ai problemi della localizzazione del procedimento conciliativo potrebbe essere costituita dalla *on line dispute resolution*, sulla quale peraltro i dati raccolti sono ancora insufficienti, e che quindi dovrà essere approfondita in relazione alla sua concreta praticabilità e soprattutto in relazione ai risultati che essa produce.

### **3. L'attività amministrativa alternativa alla giurisdizione: inquadramento costituzionale e sistematico**

La novità principale del Rapporto relativo al 2008 è costituita, come già accennato, da un primo, sommario approccio ad un fenomeno finora trascurato, soprattutto nella sua dimensione fattuale: si tratta dell'attività alternativa alla giurisdizione, che il legislatore affida alla pubblica amministrazione, talvolta in attuazione di obblighi previsti dalle direttive comunitarie<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Si v., ad es., da ultimo la direttiva 2009/72/CE del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, la quale contiene alcune previsioni estremamente rilevanti nell'ottica di cui stiamo trattando.

Dopo aver premesso, al *considerando* 38, che le autorità nazionali di regolamentazione “dovrebbero ...disporre ...della facoltà di dirimere controversie”, all'art. 3 comma 13 la direttiva stabilisce che “gli Stati membri garantiscono che sia predisposto un meccanismo indipendente quale un Mediatore dell'energia o un organismo dei consumatori ai fini di un trattamento efficiente dei reclami e della risoluzione extragiudiziale delle controversie”; e, all'art. 37, comma 11, stabilisce che “qualsiasi parte che intenda sporgere reclamo contro un gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione per quanto concerne gli obblighi di quest'ultimo ai sensi della presente direttiva, può adire l'autorità di regolamentazione la quale, in veste di autorità per la risoluzione delle controversie, adotta una decisione entro un termine di due mesi dalla ricezione del reclamo. Il termine può essere prorogato di due mesi qualora l'autorità di regolamentazione richieda ulteriori informazioni. Tale termine prorogato può essere ulteriormente prorogato con il consenso del reclamante. La decisione dell'autorità di regolamentazione produce effetti vincolanti a meno che e fin quando non sia invalidata in seguito ad impugnazione”; infine, sempre all'art. 37, comma 15, precisa che “I reclami di cui ai paragrafi 11 e 12 lasciano impregiudicati i mezzi di impugnazione previsti dal diritto comunitario e/o nazionale.”

In estrema sintesi, la legge talora stabilisce che la pubblica amministrazione – intesa nel senso ampio di soggetto cui è attribuita la cura di un interesse pubblico e la cui attività è regolata dal diritto pubblico, ed è quindi munito all'occorrenza di poteri autoritativi – intervenga per la risoluzione di controversie fra soggetti terzi rispetto ad essa: e qui sta la differenza fondamentale rispetto alla tradizionale c.d. attività giustiziale della pubblica amministrazione, che da tempo immemorabile la stessa svolge (per la verità, senza risultati apprezzabili) per risolvere contrasti che la contrappongono ai propri amministrati. Come si ricava agevolmente dal Rapporto, l'attività alternativa alla giurisdizione affidata dalla legge alla pubblica amministrazione può essere distinta in tre diverse tipologie di interventi: può trattarsi di procedimenti conciliativi, nei quali la pubblica amministrazione svolge il ruolo proprio di un organismo conciliativo; può trattarsi di arbitrati amministrati, nei quali la pubblica amministrazione svolge il ruolo proprio di una camera arbitrale; può trattarsi infine – ed è ovviamente il fenomeno che più interessa – di procedimenti decisorii eteronomi, nei quali la pubblica amministrazione svolge il ruolo proprio del giudice.

Le prime due tipologie di intervento non richiedono spiegazioni particolari, poiché si tratta in ultima analisi di fattispecie, nelle quali l'attività della pubblica amministrazione presenta caratteristiche non diverse da quella degli altri soggetti che operano nello stesso settore, e soprattutto si tratta di attività disciplinata dal diritto privato<sup>3</sup>. Viceversa, la terza tipologia di intervento richiede un preliminare approfondimento di portata sistematica.

In primo luogo, infatti, dobbiamo chiederci se l'attività decisoria della pubblica amministrazione sia strutturalmente idonea a raggiungere lo scopo di risol-

---

Dalle norme sopra riportate risulta evidente che l'art. 3 stabilisce genericamente che, in materia di servizio pubblico e tutela dei consumatori, vi siano dei mezzi stragiudiziali di risoluzione delle controversie, senza ulteriormente specificarne la natura e le caratteristiche. Invece, in materia di controversie con un gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione, è specificamente previsto che l'autorità di regolamentazione abbia il potere di *decidere* tali controversie: salva l'impugnazione di tali provvedimenti decisorii e salva la eventuale concorrenza del reclamo all'autorità con gli altri mezzi di tutela previsti dal diritto interno o comunitario.

<sup>3</sup> Sia consentito rinviare a LUISO, *La liquidazione del compenso negli arbitrati dei lavori pubblici*, in *Riv. Arb.* 2008, 168 ss.

vere la controversia; qualora la risposta sia affermativa, dobbiamo chiederci se i principi costituzionali consentano, ed a che condizioni, che il legislatore affidi alla pubblica amministrazione un compito, che tipicamente spetta al giudice.

Alla prima questione può essere data pianamente risposta positiva. Com'è noto, per risolvere una controversia occorre un atto che determini, in modo vincolante per i suoi destinatari, il *quid* oggetto di contrasto. Se l'atto in questione è un contratto, l'efficacia vincolante deriva dall'art. 1372 c.c. Se l'atto in questione è un lodo, l'efficacia vincolante deriva dall'art. 824-*bis* c.p.c. Se l'atto in questione è un provvedimento giurisdizionale, l'efficacia vincolante deriva dalla esistenza di poteri autoritativi in capo al giudice. Ebbene, quest'ultima constatazione è sufficiente per concludere che, dal punto di vista strutturale, la pubblica amministrazione – in quanto anch'essa, come il giudice, titolare di poteri autoritativi – ben è in grado di determinare in modo vincolante ciò che costituisce l'oggetto della controversia fra terzi, e quindi di risolvere tale controversia.

Il problema quindi si sposta: è costituzionalmente ammissibile che si possa raggiungere, per altre strade, lo stesso risultato che la Costituzione tipicamente affida alla via giurisdizionale? Il discorso, così impostato, esigerebbe ben altro approfondimento di quello che è consentito in questa sede<sup>4</sup>. Qui è sufficiente constatare che, quand'anche si voglia riservare alla giurisdizione – non già quella rilevanza costituzionale, che indubbiamente le spetta, ma – il monopolio nella produzione di determinati effetti, senz'altro non si può negare al potere amministrativo la possibilità di produrre effetti quantomeno assimilabili a quelli del contratto o del lodo, e quindi idonei a risolvere la controversia al pari del contratto o del lodo. Il che basta per passare al problema successivo, che è anche il più delicato: a che condizioni costituzionali il legislatore può attribuire alla pubblica amministrazione il compito di risolvere controversie fra terzi soggetti?

Com'è evidente, qui è l'art. 24 Cost., nella interpretazione che ne dà la Corte costituzionale, a porsi come baluardo insormontabile: ciascuno ha diritto di

---

<sup>4</sup> Basti pensare alla viva ed ancora non sopita polemica sulla “natura” dell'arbitrato: ove appunto parte della dottrina nega al lodo gli effetti del giudicato, affermando che la produzione di questi effetti è riservata alla giurisdizione. Sulla questione v. da ultimo BOVE, *La giustizia privata*, Padova 2009, 165 ss.

invocare l'intervento del giudice, che non può essere negato o circoscritto, ma solo dilazionato, e sempre che tale dilazione sia finalizzata ad ottenere un miglior funzionamento dell'apparato giurisdizionale<sup>5</sup>.

Ora, possiamo per il momento supporre che lo svolgimento, da parte della pubblica amministrazione, di un'attività decisoria sostitutiva di quella giurisdizionale produca effetti utili per l'amministrazione della giustizia, per le stesse ragioni in virtù delle quali i tentativi obbligatori di conciliazione sono stati ritenuti dalla Corte costituzionale compatibili con l'art. 24 Cost. Si deve presumere, infatti, che – come gli accordi raggiunti in sede conciliativa diminuiscono il carico giudiziario – analogamente la risoluzione delle controversie in sede amministrativa produce un beneficio all'amministrazione della giustizia, poiché quelle controversie non saranno portate innanzi al giudice. È chiaro, però, che si tratta solo di una supposizione, che dovrà essere poi riscontrata alla luce degli effettivi esiti dell'attività amministrativa decisoria.

Una volta superato questo primo ostacolo, resta da affrontare la seconda, e principale domanda: è ammissibile che un soggetto sia costretto a chiedere alla pubblica amministrazione quello che, secondo Costituzione, ha diritto di chiedere al giudice? La risposta può essere affermativa ad una sola condizione: che, una volta esaurito l'intervento della pubblica amministrazione, ciascun interessato, se lo vuole (e, cioè, se non è rimasto soddisfatto di tale intervento), possa “agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi” come se l'intervento della pubblica amministrazione non vi fosse stato; detto in altri termini, che egli non si trovi, a causa dell'intervento della pubblica amministrazione, in condizioni deteriori rispetto a quelle in cui si sarebbe trovato se si fosse potuto rivolgere immediatamente al giudice.

Le conseguenze costituzionali da garantire, dunque, quando alla pubblica amministrazione è affidato il compito di risolvere controversie fra terzi soggetti, sono le seguenti: che il provvedimento amministrativo sia impugnabile dinan-

---

<sup>5</sup> È questa la lettura che la Corte costituzionale dà dell'art. 24 Cost: v., da ultimo, a proposito della legittimità costituzionale dei tentativi obbligatori di conciliazione, Corte cost. 18 gennaio 2009 n. 51, proprio in materia di telecomunicazioni; e, a proposito della illegittimità costituzionale delle fattispecie di giurisdizione condizionata non finalizzate ad un miglior funzionamento della giurisdizione stessa, Corte cost. 5 ottobre 2001 n. 333.

zi al giudice; che la cognizione di quest'ultimo, in sede di impugnazione del provvedimento amministrativo, non sia diversa da quella che egli avrebbe se la domanda fosse direttamente proposta in sede giurisdizionale; che il giudice abbia la possibilità di sospendere l'efficacia del provvedimento amministrativo impugnato. Soltanto a queste condizioni è costituzionalmente legittimo affidare ad un'autorità amministrativa la tutela dei diritti per la quale l'art. 24 Cost. garantisce la presenza di un giudice.

Le condizioni di cui sopra sono presenti nella fattispecie più compiutamente disciplinata, e di fatto per il momento più importante, di attività alternativa alla giurisdizione affidata alla pubblica amministrazione: si intende far riferimento agli artt. 145 ss. del D. lgs. 30 giugno 2003 n. 196 – codice in materia di protezione dei dati personali – i quali delineano la possibilità di far valere i diritti di cui all'art. 7 dello stesso codice alternativamente dinanzi all'autorità giudiziaria o con ricorso al garante. Se l'interessato sceglie questa seconda strada, avverso il provvedimento con cui la controversia è decisa è proponibile, ai sensi dell'art. 151, opposizione dinanzi a quello stesso giudice, al quale poteva essere proposta fin dall'inizio la domanda.

A seguito dell'opposizione, il tribunale provvede nei modi di cui all'art. 152: in altri termini, il procedimento di opposizione è disciplinato come un processo di primo grado innanzi allo stesso tribunale, il quale può inoltre sospendere l'esecuzione del provvedimento del garante (art. 152, comma 5).

È chiaro, dunque, che a queste condizioni non vi è alcun ostacolo costituzionale a sottrarre (provvisoriamente) a chi ne avrebbe diritto la tutela giurisdizionale, e ad indirizzarlo dinanzi alla pubblica amministrazione, poiché si tratta di una mera dilazione, e non di una negazione o anche solo di una restrizione all'incomprimibile diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost.

Se, peraltro, esaminiamo le altre fattispecie di attività alternativa alla giurisdizione, non troviamo esplicitata una disciplina analoga a quella prevista dagli artt. 145 ss. del D. lgs. 196/2003. Ad es., nel regolamento dell'AGCOM in materia di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti, approvato con delibera 173/07/CONS, e modificato da ultimo con delibera 479/09/CONS, il capo III è dedicato alla "definizione delle controversie", definizione che può essere richiesta anche dal solo utente. Ai

sensi dell'art. 19, comma 3, "il provvedimento di definizione della controversia costituisce un ordine dell'Autorità ai sensi dell'art. 98, c. 11, decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259": orbene, tale norma disciplina le sanzioni applicabili per l'inottemperanza agli ordini dell'Autorità<sup>6</sup>, ma niente dice in ordine all'efficacia ed al regime del provvedimento decisorio.

Invece, il regolamento dell'AGCOM concernente la risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche, adottato con delibera 352/08/CONS, in attuazione di quanto previsto dall'art. 23 del codice delle comunicazioni elettroniche<sup>7</sup> – oltre a richiamare l'art. 98, comma 11, del detto

---

<sup>6</sup> "Ai soggetti che non ottemperano agli ordini ed alle diffide, impartiti ai sensi del Codice dal Ministero o dall'Autorità, gli stessi, secondo le rispettive competenze, comminano una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 120.000,00 ad euro 2.500.000,00. Se l'inottemperanza riguarda provvedimenti adottati dall'Autorità in ordine alla violazione delle disposizioni relative ad imprese aventi significativo potere di mercato, si applica a ciascun soggetto interessato una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore al 2 per cento e non superiore al 5 per cento del fatturato realizzato dallo stesso soggetto nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della contestazione, relativo al mercato al quale l'inottemperanza si riferisce".

<sup>7</sup> *Risoluzione delle controversie tra imprese*

1. Qualora sorga una controversia fra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica, avente ad oggetto gli obblighi derivanti dal Codice, l'Autorità, a richiesta di una delle parti e fatte salve le disposizioni del comma 2, adotta quanto prima, e comunque entro un termine di quattro mesi, una decisione vincolante che risolve la controversia.

2. L'Autorità dichiara la propria incompetenza a risolvere una controversia con decisione vincolante, qualora entrambe le parti vi abbiano espressamente derogato prevedendo altri mezzi per la soluzione della controversia, conformemente a quanto disposto dall'articolo 13. L'Autorità comunica immediatamente alle parti la propria decisione. Se la controversia non è risolta dalle parti entro quattro mesi da tale comunicazione, e se la parte che si ritiene lesa non ha adito un organo giurisdizionale, l'Autorità adotta al più presto e comunque non oltre quattro mesi, su richiesta di una delle parti, una decisione vincolante diretta a dirimere la controversia.

3. Nella risoluzione delle controversie l'Autorità persegue gli obiettivi di cui all'articolo 13. Gli obblighi che possono essere imposti ad un'impresa dall'Autorità nel quadro della risoluzione di una controversia sono conformi alle disposizioni del Codice.

4. La decisione dell'Autorità deve essere motivata, nonché pubblicata sul Bollettino ufficiale e sul sito Internet dell'Autorità nel rispetto delle norme in materia di riservatezza ed ha efficacia dalla data di notifica alle parti interessate ed è ricorribile in via giurisdizionale.

5. La procedura di cui ai commi 1, 3 e 4 non preclude alle parti la possibilità di adire un organo giurisdizionale.



codice – all’art. 11, comma 10, prevede espressamente che “il provvedimento che definisce la controversia è impugnabile dinanzi al TAR del Lazio ai sensi dell’art. 1, comma 26, della legge 31 luglio 1997 n. 249<sup>8</sup> e dell’articolo 9 del codice<sup>9</sup>”.

Nell’economia della presente relazione, sono stati presi in esame solo due esempi di attività amministrativa alternativa alla giurisdizione: ma le fattispecie sono molto più numerose e, come appare evidente, si tratta di materia largamente inesplorata, spesso disciplinata solo sommariamente, ed in relazione alla quale occorre tener conto anche delle variabili costituite dalla possibilità che la decisione della pubblica amministrazione possa o debba essere richiesta congiuntamente da tutte le parti, oppure dalla possibilità che una di esse – ove sia convenuta dinanzi alla pubblica amministrazione – possa, rivolgendosi al giudice, rendere la via amministrativa impraticabile, esercitando una forma di c.d. declinatoria.

#### **4. (segue): rischi e benefici**

Al di là dei profili di diritto sopra sommariamente delineati, resta peraltro da chiedersi anzitutto quali siano i vantaggi che derivano dall’affidare alla pubblica amministrazione la risoluzione di controversie (al di là ovviamente del mero effetto deflativo sul carico giudiziario); ed in secondo luogo quale sia in concreto l’accoglienza di tali strumenti da parte degli utenti: sono utilizzati? sono soddisfacenti? In definitiva: funzionano bene o no?

Da un punto di vista generale, e con riferimento alla prima questione, sembra ovvio che l’utilità specifica derivante dall’investire la pubblica amministrazione di compiti decisori sta nella specializzazione dell’apparato amministrativo, e quindi nelle particolari cognizioni che quella pubblica amministrazione ha nel settore in cui si colloca la controversia. Così, ad es.,

---

<sup>8</sup> Secondo il quale “i ricorsi avverso i provvedimenti dell’Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La competenza di primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al tribunale amministrativo regionale del Lazio”.

<sup>9</sup> Secondo il quale “i ricorsi avverso i provvedimenti del Ministero e dell’Autorità adottati sulla base delle disposizioni del Codice sono devoluti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La competenza nei giudizi di primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile dalle parti al Tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio, con sede in Roma.”

l'autorità per le telecomunicazioni e quella per la tutela dei dati personali sono in grado di affrontare e risolvere, nei settori di loro competenza, controversie che presentano aspetti di specialità che sono noti all'amministrazione, e che invece il giudice di solito ignora. Il vantaggio, in sostanza, è quello di avere un decidente specializzato nella materia.

Lo svantaggio, o meglio il pericolo sta proprio nella commistione di ruoli che la pubblica amministrazione assume. Poiché, per definizione, ogni pubblica amministrazione cura il fine che le è affidato dalla legge, e poiché, al contrario, l'attività decisoria presuppone la neutralità e l'equidistanza del decidente rispetto agli interessi in conflitto, il rischio è che la pubblica amministrazione non riesca ad essere sufficientemente "indifferente" rispetto agli interessi sottesi alla controversia, ed utilizzi il proprio potere decisionale come un ulteriore strumento per perseguire i propri fini istituzionali.

Tale pericolo dovrebbe essere minore laddove la pubblica amministrazione incaricata della decisione della controversie è un'autorità indipendente, che come tale agisce secondo metodi c.d. paragiurisdizionali. Anche se non si può sottacere che le autorità indipendenti sono pur sempre pubbliche amministrazioni, che curano l'interesse pubblico loro affidato, e che quindi non sono istituzionalmente indifferenti rispetto agli interessi in conflitto: esse, dunque, sono paragiurisdizionali quanto agli strumenti utilizzati, non quanto alla funzione svolta.

In ogni caso, il pericolo in questione dovrebbe essere fronteggiabile con la possibilità (costituzionalmente garantita) di portare la decisione amministrativa dinanzi al giudice, e quindi di ottenere da parte di quest'ultimo un controllo che – come abbiamo già detto – è necessariamente pieno e sostitutivo.

In ordine alla seconda questione – e, cioè, come in concreto funzionino tali strumenti – il campo di indagine è del tutto aperto, e dovrà essere approfondito nei prossimi rapporti. Qualche elemento, però, può essere fin da ora anticipato.

Prendendo, ad es., i dati ricavabili dal Rapporto annuale del garante dei dati personali<sup>10</sup>, e con riferimento all'ultimo Rapporto disponibile (quello

---

<sup>10</sup> Analoga indagine non può essere fatta per l'AGCOM, in quanto la relazione annuale della stessa non presenta dati disaggregati rispetto al profilo che qui rileva.

relativo al 2008), possiamo ricavare che in quell'anno sono stati presentati al garante 321 ricorsi ex art. 145 del codice in materia di protezione dei dati personali<sup>11</sup>. Risulta poi che sono state proposte dodici opposizioni avverso i provvedimenti del garante che avevano deciso ricorsi: considerando che negli anni precedenti il numero dei ricorsi al garante è rimasto stabile, ciò significa che la percentuale di insoddisfazione nei confronti dell'attività del garante è inferiore al 4%.

Si tratta, certo, di un risultato non esauriente, e che in questa sede è stato proposto solo a titolo di esempio. Ma se si dovesse appurare che anche le altre ipotesi di attività amministrativa alternativa alla giurisdizione danno gli stessi, o analoghi risultati, si potrebbe valutare positivamente l'introduzione di fattispecie di attività decisoria dell'amministrazione anche in altri settori, soprattutto se connotati da una specialità della materia.

---

<sup>11</sup> Nello stesso periodo sono state presentate al giudice 127 domande ex art. 152 del d. lgs. 196/2003. Purtroppo i dati esposti nella relazione non consentono di stabilire quante di tali domande hanno ad oggetto i diritti di cui all'art. 7, e quindi di stabilire in quanti casi l'istante ha preferito rivolgersi al giudice, ed in quanti casi invece ha scelto il garante.



## **PROSPETTIVE DELL'ARBITRATO AMMINISTRATO: ALCUNE CONSIDERAZIONI**

Vittorio Colesanti\*

Sommario: 1. Tutela giurisdizionale e giustizia alternativa. - 2. Libera autonomia delle parti nell'arbitrato secondo regolamenti precostituiti".

### **1. Tutela giurisdizionale e giustizia alternativa**

Le assai approfondite, e sotto ogni aspetto veramente pregevoli, ricerche compiute in ordine sia alla diffusione e sia ai vari "modelli" di possibile c.d. giustizia alternativa, denotano con ricchezza di dati il costante incremento del ricorso a strumenti di composizione delle controversie diversi rispetto alla giurisdizione ordinaria.

E' certo inutile star qui a indugiare sul "perché" del fenomeno e sul significato che esso viene ad assumere: all'uno e all'altro degli indicati profili è ormai da gran tempo che si è detto tutto quel che vi era da dire.

Piuttosto, un altro può essere l'aspetto che merita attenzione. E cioè l'ognora più accentuato "favor" che sembra potersi ravvisare nell'ordinamento stesso (e finanche all'interno dell'ordinamento processuale) per la soluzione non giudiziale delle vicende che insorgono: stimolo alla conciliazione, nella molteplicità di forme che sono andate via via fiorendo sino a plasmarne di "obbligatorie"; uno stimolo riscontrabile anche in sede giudiziaria, con la previsione di una disciplina differenziata in tema di spese rispetto al normale criterio della soccombenza, che dapprima foggata per un particolare settore dell'esperienza processuale è recentemente assunta al rango di regola generalizzata.

Orientamento, quello appena delineato, certo da riguardare con apprezzamento: non fosse che perché all'intento di pervenire comunque, e per vie brevi e semplificate, a una soluzione dei conflitti, potrebbe accompagnarsi l'effetto di "deflazionare" l'ingombro – con le intollerabili conseguenze a tutti note – dell'attività giurisdizionale. Talché ben pare lecito esprimere l'augurio (del

---

\* Professore Ordinario F.R. di Diritto Processuale Civile, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

che si era pur sentito parlare qualche tempo addietro) che a forme di conciliazione “indotte” si riesca a pervenire anche a fronte dell’immenso arretrato che aduggia la tutela giurisdizionale.

Si capisce che, per la via della conciliazione, come che vi si abbia a pervenire, alla raggiunta composizione della controversia può anche non corrispondere appieno la sua più “giusta” definizione. Ma gli interessati vi si inducono, o sono indotti a giungervi, se non altro per evitare di restar per (troppo) tempo “tra color che son sospesi”. La certezza delle situazioni giuridiche rappresenta in sé un “bene” prezioso da conseguire, e quindi anche cercar di favorire.

Discorso alquanto diverso va compiuto per quel che attiene alla via arbitrale; anch’essa, ovviamente, mirante alla soluzione di controversie per via diversa rispetto alla tutela giurisdizionale; ma è forse lecito dire che questo è il solo punto di contatto con la conciliazione, quale che ne sia la forma. Non a caso s’è parlato (e tuttora si parla) dell’arbitrato come di uno strumento di definizione delle controversie che si atteggia come un “equipollente” della tutela giurisdizionale. E quella arbitrale è la vera figura di “giustizia alternativa” rispetto alla composizione giudiziaria della lite, perché l’una e l’altra sono preordinate alla formazione di un “giudizio”, il giudizio (almeno tendenzialmente, se non sopravvengano intoppi che non lo consentano) sulla fondatezza o meno delle pretese fatte valere.

E ciò, va sottolineato, anche nel caso di arbitrato c.d. irrituale, il cui “prodotto” viene sì considerato alla guisa di una composizione avente valenza negoziale, ma cui si perviene sempre attraverso un *iter* procedimentale che, nel rispetto dell’eguaglianza delle parti (scandita dall’insopprimibile esigenza del contraddittorio) conduce pur sempre a un giudizio. Il lodo irrituale avrà sì *inter partes* valenza negoziale, ma rappresenta comunque l’esito di un giudizio ad opera di chi ne è investito (e, checché se ne voglia dire, pur quando siano conferiti poteri “dispositivi”, venendosi altrimenti a sconfinare in altra vicenda).

Le ricerche da cui si sono prese le mosse pongono ben in luce la molteplice varietà di figure arbitrali, per così dire “istituzionalizzate”, che danno vita al c.d. “arbitrato amministrato”; che si affianca, e in certo modo sopravanza l’arbitrato *ad hoc*, tradizionale, recepito e regolato dalla legge processuale che ad

esso sembra precipuamente dedicarsi, salvo poi veder far capolino, nell'unica norma (sopravvissuta alla più recente riforma) costituente l'intero capo VI del titolo VIII del codice di rito, l'"arbitrato secondo regolamenti precostituiti". Si tratta, detto in poche e semplici parole, della via arbitrale che trova riscontro nell'istituzione di "Camere Arbitrali", aventi pur diversa origine, funzione e caratteristiche: solo in via esemplificativa si possono ricordare quelle create presso e da Associazioni di categoria (per la soluzione delle controversie tra i membri), da Associazioni indipendenti miranti a diffondere – si dice – la "cultura dell'arbitrato", e, soprattutto quelle istituite dalle Camere di Commercio tra le quali quella che appare di maggior rilievo è rappresentata dalla Camera Arbitrale di Milano.

E ciò è confermato anche e proprio dai "dati" offerti dallo scrupoloso "rapporto" che offre lo spunto a queste pagine: esso manifesta, con l'evidenza delle risultanze dell'analisi compiuta due aspetti che meritano un pur brevissimo cenno. E cioè: da una parte, come rispetto alle altre forme di c.d. "giustizia alternativa" (ma già s'è rilevato come tale denominazione possa apparire impropria, se non per l'aspirazione alla composizione di controversie per via diversa dalla tutela giurisdizionale) il ricorso alla via arbitrale appaia numericamente assai contenuta; e d'altro canto la preminenza degli arbitrati gestiti nel "circuito" delle Camere di Commercio rispetto a quelli "esterni" a tale circuito, pur con un certo incremento percentuale verificatosi a pro' di questi ultimi nell'anno preso in considerazione. Ma se si scende più a fondo, non è difficile avvedersi che il maggior incremento delle vicende "esterne" al menzionato circuito delle Camere di Commercio, presentano connotati peculiari: si tratta invero dell'attività della Camera Arbitrale per i Lavori Pubblici, della Camera dello Sport, ecc., la cui attività proprio per l'oggetto delle vicende che vi approdano, è difficilmente comparabile con quello delle Camere arbitrali delle Camere di Commercio, ove invece (per dirla con un parola sola) "approda di tutto".

E', verrebbe da dire, semplicemente ovvio che l'arbitrato "istituzionalizzato", e proprio perché tale, necessita della predisposizione di "regolamenti", volti a disciplinare ogni momento del percorso da seguire, prefissando regole che rappresentano l'essenza stessa dell'arbitrato "amministrato". Così è, e

così non può non essere, in ogni dove; né in ciò è da vedere, in sé e per sé, un “attentato” alla libera autonomia della parti su cui riposa l’istituto stesso dell’arbitrato quale forma di “giustizia alternativa” voluta da chi vi vuol far ricorso; bensì e piuttosto un “ausilio” alle parti stesse che possono così vedere già esaminati e regolati tutti i temi e momenti della via che intendono intraprendere per giungere alla definizione della vicenda che le riguarda. Sì che per chiunque, giust’appunto, voglia avvalersi della via arbitrale è già predisposto il modello che andrà a scandirne l’*iter* di svolgimento; e potrà essere sufficiente una semplice disposizione di “richiamo” per rendere operante tutto quello che altrimenti dovrebbe venire incluso nella convenzione di arbitrato. Di più: gli stessi regolamenti non di rado “suggeriscono” anche e proprio modelli di convenzioni arbitrali, di cui gli interessati sono ovviamente liberi di fare uso, e almeno tendenzialmente funzionali a evitare quello che altrimenti troppo spesso capita (in particolare, nei c.d. arbitrati *ad hoc*, estranei all’arbitrato amministrato) di vedere, e cioè – per dirla così “alla buona” – l’insorgere di una lite nella lite, sulla via arbitrale medesima, con complicazioni e aggravii di tempi e oneri agevolmente immaginabili.

Naturalmente, non è tutto così semplice come a prima vista potrebbe apparire. L’indicata predisposizione di “modelli regolamentari”, e così pure il loro mero richiamo ad opera di chi vuol farvi ricorso, postulerebbero una adeguata conoscenza di essi, delle regole dettate, e di quant’altro relativo alla via arbitrale prescelta. Il che, seppur (come documenta anche la ricerca da cui si son prese le mosse) la via dell’arbitrato, e in particolare dell’arbitrato amministrato, possa dirsi “strumento privilegiato delle imprese” – che quindi dovrebbero ben sapere quel che fanno allorché manifestano di volervi ricorrere – non sempre accade, con quindi possibilità di “sorpresa” non previste, e doglianze circa una ritenuta qual “rigidità” del regolamento.

Ma un altro parrebbe essere il punto più delicato.

## **2. Libera autonomia delle parti nell’arbitrato secondo regolamenti precostituiti”**

Giova sempre non dimenticare che alla base di quella che viene chiamata la “giustizia alternativa”, e di cui già s’è detto esser quella arbitrale la vera



forma, alla base di essa (si diceva) v'è pur sempre un atto volontario, esplicitazione di autonomia privata, e non certo a caso delimitata dalla "disponibilità" dei diritti vantati e oggetto di contesa.

D'altro canto, pare evidente che la stessa predisposizione di regolamenti trae con sé che l'istituzione che ad essi provvede (cui le parti non possono non far riferimento nel momento stesso in cui ne richiamano il regolamento) non può restare "estranea" a quanto, per così dire, le appartiene, è in definitiva il suo stesso modo di presentarsi e operare. Si parla per l'appunto di arbitrato amministrato perché è l'istituzione a essere chiamata a veder attuare il regolamento da essa stessa posto in essere e "offerto" a chi se ne voglia avvalere. Talché è affatto naturale vedere attribuiti, o forse meglio riservati all'istituzione alquanto compiti e poteri anche e proprio affinché ogni vicenda retta dal regolamento si svolga nella (puntuale) osservanza delle regole dettate. L'istituzione, insomma, "amministra" il procedimento, ne cura lo svolgimento dal momento iniziale a quello finale, perché tutto abbia a esplicarsi in conformità al regolamento che essa stessa ha creato, essendo anche dotata e fornendo l'occorrente "organizzazione" di servizi.

Ed ecco qui porsi l'interrogativo. Potrebbe mai dirsi che nell'esercizio dei compiti, poteri e attività a sé riservati, l'istituzione venga a poter apparire come troppo "invasiva" della sfera altrui, di quella libera autonomia delle parti su cui riposa l'essenza stessa dell'istituto arbitrale? Come si conciliano la libera autodeterminazione degli interessati nella cura di quelli che sono pur sempre "affari propri", e le disposizioni del pur richiamato (e quindi voluto) regolamento specie per le funzioni che, in base ad esso, son proprie dell'istituzione?

In realtà, almeno in linea generale, il così formulato interrogativo trova (ben potrebbe dirsi) in se stesso l'idonea risposta. E cioè: nel manifestare la volontà di veder definire le insorte divergenze mediante arbitrato, e più specificamente mediante l'arbitrato di "quella" Istituzione (Camera arbitrale) e secondo il regolamento da essa predisposto, è quanto meno *per relationem* implicita – nella così espressa volontà delle parti medesime – l'accettazione di tutta la disciplina dettata, e dunque *in primis*

(a ben vedere non si tratta che dell'altra faccia delle medaglia) del ruolo e delle attività dell'istituzione che presiede all'attuazione del "suo" regolamento.

Tanto poco, dunque, sarebbe da reputare compressa la libera autonomia delle parti che, al contrario, essa trova espressione anche e precisamente nella volontarietà della recezione del regolamento; e quindi anche, se proprio così si vuole, nella volontarietà dell'assoggettamento ai poteri direttivi, di vigilanza, controllo, ecc. che il regolamento attribuisca all'istituzione. Il limite potrebbe essere rappresentato da una eccessiva rigidità di previsioni e scansioni disciplinatrici, omnicomprensive al punto di rivelarsi "soffocanti"; ciò che (con riguardo a un caso particolare di arbitrato sì, ma vien da dire "semipubblicistico", avente pure la sua fonte in atto di pubblici poteri) ha indotto di recente un autorevole processualista – diletatosi a comparare l'ampio margine di libertà che la stessa legge processuale rimette alle parti con l'assolutezza delle regole dettate nel caso esaminato – a parlare senz'altro di passaggio "dall'autonomia (= delle parti) all'autarchia (= dell'Ente)"!

A parte ciò, sempre nella prospettiva dei rapporti tra libertà e autonomia delle parti e disciplina regolamentare, vi è un punto che merita attenzione; e la merita, non fosse che perché la legge processuale mostra di farvi esplicito riferimento.

Il problema è quello della "gerarchia delle fonti" disciplinatrici della via arbitrale, e che proprio a fronte del o dei regolamenti che contrassegnano l'arbitrato amministrato può venire a porsi.

Un primo aspetto può dirsi indiscutibile. E cioè: tutto quello che si vede dettato dalla legge in tema di arbitrato con carattere di inderogabilità (per es., quel che attiene alla stessa convenzione d'arbitrato e ai suoi requisiti, alla "arbitrabilità" delle controversie, alla capacità degli arbitri, e via dicendo, sino all'ovvio, necessario rispetto del contraddittorio), tutto ciò non può essere contraddetto da disposizioni regolamentari; né del resto, almeno per quanto consta, risultano nei più noti regolamenti "deviazioni" giust'appunto rispetto a norme inderogabili. Sicché davanti all'anzidetto tema, di gerarchia delle fonti, pare lecito asserire nettamente che in vetta alla piramide stanno giust'appunto le

disposizioni che la legge processuale pone come inderogabili per ogni forma di composizione “arbitrale” delle controversie.

L'interrogativo viene invece a profilarsi per (sia concessa l'espressione) “il gradino” sottostante. E' ben comprensibile, e naturale, che ogni istituzione arbitrale, nel foggare il proprio regolamento aspiri a vederlo attuare, in ogni vicenda che ad esso si richiami, nella sua compiutezza; altrimenti, verrebbe da chiedersi, a che prò aver dedicato cura e attenzione per disegnare un complesso organico di regole che (sempre ovviamente rispettose delle linee portanti della disciplina legale) possa essere funzionale al migliore svolgimento dell'attività da svolgere sì da poter soddisfare al meglio le aspettative di chi all'istituzione s'è rivolto? Aspettative che, è fin superfluo sottolinearlo, sono quelle troppo spesso deluse dalla “normale” tutela giurisdizionale dei diritti, vale a dire quelle di pervenire, coniugando efficienza e garanzie, alla migliore definizione possibile della insorta controversia e altresì nei tempi necessari sì ma anche più brevi possibili (la “ragionevole durata” come componente del “giusto” processo non può non valere anche per l'arbitrato!).

Di qui la, come si diceva, più che comprensibile aspirazione di ogni istituzione arbitrale di porre, subito “sotto” le norme inderogabili scandite dalla legge, le disposizioni del regolamento come quelle “dominanti” l'*iter* procedimentale (ivi compreso, naturalmente, il momento conclusivo di esso nell'ambito temporale stabilito), in tal modo potendosi vedere confinato in più ristretto spazio quella “libertà” che pur nei segnati limiti l'art. 816 c.p.c. sembra accordare alle parti o agli stessi arbitri.

Senonché, come tutti sanno, è *medio tempore* intervenuta la normativa di riforma dell'arbitrato del 2006, che non ha potuto non prendere atto della fiorente realtà dell'“arbitrato secondo regolamenti precostituiti”, e ha dettato l'art. 832 c.p.c.. La quale norma, oltre ad altre previsioni (rilevanti sì, ma abbastanza semplici e quasi ovvie, a parte l'ultimo comma) prende in diretta considerazione l'ipotesi di “contrasto” tra quanto previsto nella convenzione di arbitrato e quanto previsto dal regolamento, sancendo la “prevalenza” della convenzione di arbitrato.

Alla luce di tale disposizione, quella che s'è dianzi chiamata l'aspirazione del regolamento a porsi “gerarchicamente” subito dopo le norme inderogabili di

legge, non può che ricevere parziale delusione. Giova ripetere: se vi è contrasto tra una disposizione regolamentare e quanto stabilito dalle parti nella convenzione d'arbitrato, è la libertà dispositiva delle parti a prevalere, così riaffermandosi che – certo, è fin superfluo star sempre a ripeterlo, nei limiti di legge – l'arbitrato è tendenzialmente “il regno della libertà” e dell'autonomia delle parti.

A stare alla lettera del menzionato art. 832 al. 2 c.p.c. è però solo nella convenzione di arbitrato che possono rinvenirsi regole, in essa convenzione dettate dalle parti, dotate della predetta prevalenza rispetto a contrastanti (e può esser lecito il dubbio: cosa ha da intendersi propriamente per “contrasto”? basta la semplice “diversità”, od occorre una diversità “qualificata” dall'esser di segno opposto?) disposizioni regolamentari. Non può sfuggire che, nel momento stesso in cui viene riaffermata la libertà delle parti di stabilire quello che meglio credono, se ne riduce però lo spazio operativo, rispetto a quanto desumibile dal (rimasto inalterato in parte qua, salvo lo slittamento a “*bis*”) disposto dell'art. 816, ora *bis*: che consente alle parti non solo nel patto arbitrale ma anche in “atto separato, purché anteriore all'inizio del giudizio arbitrale” di fissare le regole da seguire. Non è francamente chiaro se, nel dettare l'art. 832 quale norma regolatrice dei rapporti e vicende concernenti l'arbitrato in base a regolamento preconstituito, si sia voluta limitare la rilevanza delle previsioni pattizie a quanto contenuto nella convenzione di arbitrato, ovvero la legge di riforma abbia semplicemente dimenticato il più ampio raggio disegnato dal sopraricordato art. 816 *bis*. Proprio perché la norma è specifica, nel regolare l'arbitrato regolamentato, parrebbe di dover propendere senz'altro per la prima alternativa; sì che anche la suvvalenza delle disposizioni regolamentari rispetto a previsioni opera delle parti medesime, deve intendersi circoscritta giust'appunto a quanto di “contrastante” stabilito nella (sola) convenzione di arbitrato.

L'indicata disposizione dell'art. 832 al. 2 c.p.c. non è rimasta senza conseguenze su regolamenti che (sempre, naturalmente, ferme restando le norme inderogabili di legge) avessero elevato le proprie regole a fonte “primaria” della disciplina arbitrale, ponendo in seconda linea quelle pur concordemente fissate dalle parti e in ulteriore subordine quelle dettate dagli stessi arbitri. Una tale disposizione veniva a risultare non in armonia con

la norma indicata, quante volte la stessa convenzione d'arbitrato avesse contenuto regole per avventura diverse rispetto a quelle del regolamento (per es., come si è puntualmente verificato, con riguardo al termine per la pronuncia del lodo).

Vero è che può ben dirsi non frequente il veder inserite nella stessa convenzione di arbitrato norme disciplinatrici del procedimento (salvo talora l'inutile precisazione del suo necessario svolgimento nel rispetto del contraddittorio!); e a maggior ragione allorché, volendo per l'appunto le parti far ricorso all'arbitrato amministrato, esse per lo più si limitano alla disposizione "di richiamo" dell'istituzione prescelta, con il relativo regolamento. E quindi il caso di possibile divergenza tra quanto direttamente voluto dalle parti e quanto stabilito nel regolamento "richiamato", finisce per aver portata marginale. Tuttavia il problema resta, e trae con sé l'esigenza di pervenire a una soluzione.

Nella periodica opera di "revisione" dei regolamenti per renderli sempre più adeguati al "divenire" della realtà (così pure alle incessanti modifiche normative!), di cui ha mostrato di dare atto anche il legislatore nello stesso già richiamato art. 832 c.p.c. sancendo – in difetto di diversa volontà delle parti – l'applicabilità del regolamento in vigore al momento iniziale del procedimento, anche il problema dianzi accennato, ovviamente in quanto ve ne sia l'esigenza, ha da trovare soluzione; e la soluzione non può che esser quella di un "adeguamento" delle disposizioni regolamentari alla volontà di legge, sia pur con i "temperamenti" del caso.

Il tema ha formato oggetto di attenta considerazione proprio nell'ambito della (recentissima) revisione del regolamento di quella che, non fosse che per la maggior copia di procedimenti amministrati (come ben risulta anche e proprio dalla ricerca compiuta), può dirsi quanto meno la "più frequentata" delle istituzioni arbitrali, cioè quella presso la Camera di commercio di Milano.

Il (precedente) regolamento, art. 2, sanciva invero la preminenza delle disposizioni regolamentari anche rispetto alla volontà delle parti, le cui regole pur concordemente fissate avrebbero avuto pregio solo "in subordine": così palesandosi una disarmonia rispetto alla *voluntas legis* che ha trovato concretezza nel disposto dell'art. 832 c.p.c..

Una tale disciplina andrà a mutare, perché nella (par lecito dire, paziente!) opera di aggiornamento-revisione del regolamento si è cercato di pervenire a una soluzione “equilibrata”: che, nel rispetto della volontà di legge, sia però al tempo stesso rispettosa di quel che ogni istituzione arbitrale non può non considerare come essenziale proprio per dar vita all’arbitrato “amministrato”. Regole fissate di comune accordo dalle parti e disposizioni regolamentari sono ora poste sullo stesso piano, con il solo limite della “compatibilità” di quanto dettato dalle parti con il regolamento medesimo; e l’apparente ermetismo di una simile disposizione si dissipa agevolmente, nel senso (almeno, così par lecito ritenere) che avrà sì considerazione prioritaria la volontà delle parti purché quanto da esse stabilito non si riveli, o sia tale da intaccare quello che l’istituzione ha da considerare come suo compito essenziale e qualificante, incidendo su quei poteri di direzione, vigilanza, controllo che rappresentano l’essenza stessa di un arbitrato amministrato.

Così ha da venir inteso quel limite della “compatibilità” che rappresenta il confine *nec plus ultra* della libertà delle parti. A ragion d’esempio, e tanto per veder di dar concretezza a un discorso che potrebbe altrimenti sembrare troppo nebuloso, nel momento stesso in cui le parti manifestano di volere l’arbitrato amministrato della camera milanese, esse non possono sottrarre all’istituzione il suo preciso dovere di (cercare di) assicurare l’indipendenza e imparzialità degli arbitri, pur se *in ipotesi* di designazione volontaria, mediante la conferma di essi dopo l’esame delle rispettive dichiarazioni di indipendenza e, se del caso, le osservazioni altrui. Quello testé accennato (in uno ad altri: il controllo del sollecito svolgimento delle attività arbitrali, tutto quel che attiene alla determinazione del rapporto economico tra parti, arbitri e istituzione, la designazione eterodiretta in caso di arbitrato multiparte) rappresenta solo un esempio di quel che “colora” e dà senso all’arbitrato amministrato, irrinunciabile, talché ogni diversa pur pattizia regola sarebbe “incompatibile” con la stessa volontà di far ricorso all’opera della istituzione.

E nell’eventuale contrasto tra previsioni pattizie e disposizioni regolamentari “essenziali”, la soluzione non può non uscire dalla seguente alternativa (del resto, in certo qual modo e a ben vedere “suggerita” dallo stesso ultimo com-

ma del più volte menzionato art. 832): o le parti, concordemente, si adeguano, ovvero l'istituzione avrà agio di "non accettare" l'investitura incompatibile con le proprie inalienabili funzioni.

Si è così cercato di render sommario, anzi sommarissimo conto di alcuni aspetti dell'arbitrato amministrato: che rappresenta certo il "futuro" della via arbitrale per la definizione extragiudiziale, quale forma di giustizia "alternativa", delle controversie.

Molto, moltissimo è ancora da fare per quella che viene ormai comunemente denominata la "diffusione della cultura dell'arbitrato"; che però, accanto alla conciliazione (cui per lo più è dedicata l'importante ricerca compiuta), resta una possibile via per sopperire all'ormai insopportabile inefficienza della giustizia "ordinaria".





## NON SOLO CONCILIAZIONE

Chiara Giovannucci Orlandi\*

Sommario: 1. L'arbitrato "fotografato" dal Rapporto. - 2. Riflessioni sul ricorso all'arbitrato nel nostro Paese. - 3. Come rendere più credibile l'arbitrato: indipendenza degli arbitri e deontologia. - 4. (segue): informazione e formazione. - 5. (segue): trasparenza della procedura. - 6. Conclusioni.

### 1. L'arbitrato "fotografato" dal Rapporto

L'interessante ricerca che qui si commenta è incentrata soprattutto sulla conciliazione, ma prevede un seppur limitato spazio dedicato all'arbitrato. Limitato per diversi motivi.

L'unica forma di arbitrato che, di fatto, è possibile monitorare è quello amministrato da un organismo arbitrale, identificabile attraverso i canali cui l'organismo stesso si affida per pubblicizzare il servizio, a cominciare dai rispettivi siti internet che hanno permesso di conoscere le coordinate per l'invio del questionario preparato dai curatori della ricerca.

In particolare il numero maggiore di organismi è pubblico, fa capo alle Camere di commercio e, grazie anche alla collaborazione dell'Osservatorio Camerale di Unioncamere, ha fornito i dati prestando attivamente la massima collaborazione alla ricerca, con la compilazione dei questionari ricevuti.

Del resto, il Rapporto evidenzia come l'arbitrato del sistema camerale sia comunque in continua crescita, grazie non solo alla sua vasta distribuzione sul territorio, ma alla fiducia che il sistema stesso ispira con la serietà della sua gestione, la sostanziale uniformità di regole, basate spesso sul modello di Regolamento uniforme cui ha dato vita Unioncamere, e la sua totale trasparenza.

Ad essi si affiancano Camere Arbitrali al di fuori del circuito camerale, ed appare molto interessante il §4.1 della ricerca in cui si spiega come siano stati identificati e l'evoluzione che essi hanno avuto dalla stesura del primo Rapporto riguardante i dati del 2006, ad oggi.

---

\* Professore Aggregato di Procedura Civile e di Diritto dell'arbitrato interno ed internazionale, Alma Mater Studiorum- Università di Bologna

Circa la metà di esse (13 su 24), è costituita dalle Camere Arbitrali settoriali o merceologiche, cui non farò riferimento in queste brevi osservazioni, per le loro specifiche caratteristiche ben identificate nel richiamato paragrafo, così come alla Camera Arbitrale per i Lavori Pubblici ed alla Camera di Arbitrato per lo sport del Coni, entrambe a Roma.

Restano gli Organismi privati c.d. generalisti e che si occupano per lo più di arbitrato commerciale.

Tra i pochi identificati, le risposte al questionario sono state assolutamente irrilevanti, e questo appare senz'altro un dato interessante.

La ragione potrebbe consistere in un ostentato disinteresse per la ricerca in oggetto, ma non può mancare il sospetto che, forse, non avrebbero avuto dati da fornire, o che questi sarebbero apparsi troppo scarsi così da far temere una pubblicità negativa.

In realtà, il limitato numero di procedure amministrate, potrebbe non essere significativo di per sé e potrebbe trovare svariate giustificazioni, alcune delle quali sottolineate anche nel Rapporto, mentre il non dichiararlo lascia certamente più perplessi, poiché la trasparenza delle istituzioni è essenziale per garantire la fiducia degli utenti.

Non a caso anche di recente, si è proposto a livello internazionale che l'Uncitral (la Commissione delle Nazioni Unite per il commercio internazionale) dichiari la propria disponibilità ad accogliere una banca dati dove, su base volontaria ma indicativa, ogni istituzione possa inviare le proprie statistiche. Ciò che resta inevitabilmente fuori dalla ricerca è il c.d. arbitrato *ad hoc* che nasce e si svolge all'interno di studi professionali che sono disponibili a fornire dati solo allo scopo di pubblicizzare l'attività dello studio, relegandoli quindi ad un ristretto circuito di addetti ai lavori.

Ma sul discorso della trasparenza tornerò più oltre.

Le altre forme possibili di indagine passano attraverso le poche decisioni pubblicate sulle riviste giuridiche e quelle depositate presso i tribunali per la richiesta di *exequatur* o sottoposte ad impugnazione davanti alla Corte d'appello, che diventano oggetto di sentenze teoricamente pubbliche ma, di fatto, difficilmente censibili di per sé.

Ritengo doveroso da parte mia fare questa premessa, anche se, in concreto, le mie brevi riflessioni prescindono per lo più dall'esame specifico dei dati noti

o che si possono ricostruire, basandosi semplicemente su una incontestabile realtà: l'uso dello strumento arbitrale nel nostro Paese è senz'altro nettamente inferiore al suo potenziale e, come il Rapporto sottolinea, appare evidente che non sembra rispondere, in particolare, alle esigenze di giustizia delle imprese.

Può quindi essere interessante a) riflettere su alcuni dei motivi di questa realtà b) vedere se, dall'analisi effettuata dalla ricerca in commento, si possono ricavare elementi utili al fine di un auspicabile maggiore utilizzo dello strumento.

Sono a tutti noti i vantaggi che la scelta arbitrale presenta sulla carta rispetto alla sede giurisdizionale: a cominciare dalla possibilità di avere un giudice specificamente competente nella materia, che abbia la fiducia delle parti e che, in tempi ragionevoli, emetta una decisione che le parti dovrebbero di regola, essere disposte ad accettare, tranne che in presenza di errori così gravi da vanificare la fiducia riposta nel giudicante e da costringerle a chiedere, con l'appello, l'intervento del giudice che si era voluto evitare fin dall'inizio.

Problema a sé resta quello dei costi dell'arbitrato, ma soprattutto in caso di arbitrato amministrato, dove i costi sono "calmierati" e prevedibili, se la decisione è accettata, i tempi e la soddisfazione dell'utente sono tali da compensare ampiamente i maggiori costi.

Se pensiamo poi alle controversie internazionali, da un lato l'arbitrato può diventare una scelta obbligata per evitare giurisdizioni sconosciute o di scarsa attendibilità, dall'altro elementi positivi importanti si aggiungono. Alludo alla possibilità di rappresentare all'interno del collegio arbitrale le differenze culturali presenti tra le parti, alla scelta di una lingua comune e di professionisti che sappiano gestire procedure modellate su tradizioni giuridiche diverse, solo per citarne alcune.

## **2 Riflessioni sul ricorso all'arbitrato nel nostro Paese**

Perché dunque lo strumento non solo è sottosviluppato, ma, in qualche modo, rischia addirittura una flessione anche sul piano internazionale?

Molto è già stato detto sul tema che, in ogni caso, meriterebbe ben altro approfondimento, ma il mio scopo è, in questa sede, esclusivamente quello di

suscitare qualche riflessione ed un dibattito su un istituto cui la conciliazione sta, in questo momento, forse rubando un po' troppo le scene.

Anche nella ricerca in commento, ci si riferisce a notizie di stampa sull'uso dello strumento in un mondo che appare lontano e chiuso, in uno spazio limitato di grandi controversie, tra grandi realtà economiche che appaiono estranee, lontane dalle realtà economiche più diffuse.

La sensazione spesso è proprio questa e non sono poche le conseguenze che ne derivano. Viene percepita una sorta di asimmetria informativa che, fin dal momento della scelta sull'inserimento della clausola compromissoria, dà la spiacevole impressione, a buona parte dei professionisti coinvolti, di subire un'imposizione dalla controparte che dimostra più familiarità con l'istituto.

La sensazione è che tale asimmetria informativa sia spesso un dato reale, per cui, da un lato vi è chi potrà utilizzare tutte le informazioni migliori per la scelta dell'organismo arbitrale, dell'arbitro, della sede dove svolgere la procedura arbitrale e così via; dall'altro un soggetto che si sente estraneo a questo mondo, a questo circolo ristretto, guardato forse con ammirazione, ma anche con un po' di invidia per la fama che l'istituto ha di fonte di grosso guadagno per i professionisti (pochi) che vi sono coinvolti. Ciò fa temere una sperequazione di "poteri" nelle varie fasi della procedura, così da far preferire la scelta della giurisdizione nei confronti della quale ci si sente in ogni modo più "ad armi pari".

Chi, invece, si avventura nel percorso senza averne piena consapevolezza, finisce spesso con affrontarlo esattamente con la stessa mentalità e metodologia di un processo giurisdizionale vanificandone alcune delle principali caratteristiche quali l'informalità, la flessibilità, lo spirito di collaborazione alla ricerca del migliore risultato nell'interesse comune.

Al contrario, si cerca di accentuarne gli spazi negativi. La scelta di un arbitro di parte che, all'interno del collegio arbitrale, possa garantire preparazione, qualità ed equilibrio, si trasforma nel tentativo di avere un proprio giudice, cui si chiede di difendere gli interessi della parte a tutti i costi e con tutti i mezzi, non di lavorare per il raggiungimento della decisione più giusta. Conseguenza ne è l'aspettativa che il "mio arbitro" farà in ogni caso il massimo possibile nel mio interesse, con conseguente "frustrazione" di fronte ad una decisione

contraria e l'immediato tentativo di eliminarla con l'impugnazione, che riporta la lite davanti all'organo giurisdizionale, con enorme dispendio di tempo e denaro.

La pressione è tale che la patologia è vissuta come regola da chi si avvicina all'istituto senza l'adeguata preparazione, così l'arbitro nominato dalla parte ritiene a sua volta, che questo sia il suo ruolo e quindi non rifugge dal contatto diretto con la parte che l'ha nominato, dal fornirgli anticipazioni nello svolgimento della procedura, se non addirittura sull'andamento della Camera di consiglio al momento della decisione, dimenticando il suo ruolo di giudice terzo ed imparziale<sup>1</sup>.

Ne scaturisce così il tentativo di mitigare le conseguenze negative con una decisione che possa "in qualche modo" andare incontro anche al soccombente, emanando una decisione spesso di "compromesso" ed una compensazione delle spese altrettanto spesso ingiustificata.

Ennesima conseguenza negativa, la parziale insoddisfazione anche del soggetto vincitore che fatica ad accettare il fatto che, dall'accertamento del suo diritto, non derivi una vittoria totale ed incondizionata.

Questo è senz'altro il peggior quadro possibile di una procedura arbitrale, ma, temo, è ancora il quadro che spesso appare alla mente del litigante che deve decidere quale via scegliere per risolvere le future controversie nascenti dal contratto che si appresta a concludere.

### **3. Come rendere più credibile l'arbitrato: indipendenza degli arbitri e deontologia**

In pratica la situazione è oggi molto migliorata grazie all'impegno profuso anche dalle Camere arbitrali, dalle Camere di Commercio e da quella di Milano in particolare. Tali sforzi sono già stati apprezzati dal mercato, come del resto i risultati della ricerca confermano, e ci sono buoni motivi di pensare che i frutti stiano maturando se l'impegno e l'attenzione di tutto l'ambiente resteranno alti.

---

<sup>1</sup> Enorme è la letteratura sul punto. Sia consentito rinviare a Giovannucci Orlandi, *Commento all'art.815* in in *Arbitrato*, a cura di Federico Carpi, 2 ed. Zanichelli, 2007, pp.205-300, p.290 ss e bibliografia ivi citata

Intanto negli ultimi anni, sia a livello internazionale sia domestico, si è riaccesa l'attenzione sugli arbitri quali principali protagonisti e sui loro indispensabili requisiti di indipendenza e di imparzialità, in qualunque ruolo si trovino, sia come arbitri unici, presidenti o arbitri nominati dalle parti.

Il primo strumento utile, a mio avviso, per porre l'accento sulla necessità di una completa terzietà dell'arbitro nel suo ruolo di giudice, è la c.d. dichiarazione di indipendenza o *disclosure*. Essa consiste, com'è noto, in una dichiarazione che tutti gli arbitri, indipendentemente dal loro ruolo all'interno del collegio devono rilasciare al momento dell'accettazione dell'incarico e, se necessario, rinnovare lungo tutto il corso della procedura.

In essa l'arbitro deve dichiarare la propria indipendenza dalle parti, dai loro legali e dai coarbitri e precisare qualunque fatto o rapporto che possa fare sorgere dei dubbi, anche solo "agli occhi delle parti", sulla sua terzietà.

L'obbligo di tale dichiarazione è, da molto tempo, presente praticamente in tutti i regolamenti di Arbitrato amministrato ed in moltissime leggi nazionali. Anche i Regolamenti arbitrali delle Camere Arbitrali italiane non si sottraggono a questa previsione, mentre, incredibilmente, il nostro legislatore non ha ritenuto opportuno inserire una norma che la disciplini, né nella riforma del 1994 che nella più recente del 2006.

Va segnalata, però, la maggior sensibilità dell'avvocatura che nel 2006 ha modificato il codice deontologico inserendo diverse norme (artt.37,54,55) relative alla indipendenza degli arbitri. In particolare il comma II dell'art.55 contiene una previsione ancora più stringente di quelle normalmente contenute anche nei regolamenti arbitrali, sancendo che II – *"L'avvocato non può accettare la nomina ad arbitro se una delle parti del procedimento sia assistita da altro professionista di lui socio o con lui associato, ovvero che eserciti negli stessi locali. In ogni caso l'avvocato deve comunicare alle parti ogni circostanza di fatto e ogni rapporto con i difensori che possano incidere sulla sua indipendenza, al fine di ottenere il consenso delle parti stesse all'espletamento dell'incarico"*. Rispetto alla *disclosure*, il comma III, stabilisce che " - *L'avvocato che sia stato richiesto di svolgere la funzione di arbitro deve dichiarare per iscritto, nell'accettare l'incarico, l'inesistenza di ragioni ostative all'assunzione della veste di arbitro o comunque di relazioni di tipo*

*professionale, commerciale, economico, familiare o personale con una delle parti. Diversamente, deve specificare dette ragioni ostative, la natura e il tipo di tali relazioni e può accettare l'incarico solo se le parti non si oppongono entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione.”*

Nella versione precedente, il comma I recitava: “ *Per assicurare il rispetto dei doveri di indipendenza e imparzialità, l'avvocato non può assumere la funzione di arbitro rituale o irrituale, né come arbitro nominato dalle parti né come presidente, quando abbia in corso rapporti professionali con una delle parti in causa o abbia avuto rapporti che possono pregiudicarne l'autonomia. In particolare dell'esistenza di rapporti professionali con una delle parti l'arbitro nominato presidente deve rendere edotte le parti stesse, rinunciando all'incarico ove ne venga richiesto”*. Esisteva dunque già la previsione, ma il riferimento più esplicito era diretto verso il presidente.

Anche in questo, in ogni caso, la pratica sta supplendo alla carenza legislativa, poiché grazie anche alla prassi creatasi nell'arbitrato amministrato, sempre più spesso anche negli arbitrati *ad hoc*, tutti i professionisti coinvolti tendono ad offrire spontaneamente una dichiarazione d'indipendenza e le parti cominciano a considerarla come dovuta. Questo è così vero che si è sviluppato un certo interesse sia a livello internazionale che nazionale su cosa gli arbitri debbano dichiarare e cosa no<sup>2</sup>.

Sulla deontologia degli arbitri si scrive e si discute da molto tempo ed i doveri che essi devono rispettare sono riassunti nei vari codici deontologici emanati dalle Associazioni professionali o dai singoli organismi arbitrali<sup>3</sup>. Ricavare però da questo l'opportuno contenuto di una dichiarazione d'indipendenza, si è rivelato meno facile del previsto, per evitare che tale utilissimo strumento finisca

---

<sup>2</sup> Ruffini, Polinari, in *Codice di procedura civile commentato*, a cura di C.Consolo e F.Luiso, Milano, 2007, §37

<sup>3</sup> Da segnalare il AAA-IBA *Code of Ethics*, forse il primo ad essere conosciuto anche in Italia, nel quale si può evidenziare l'evoluzione tra la previsione di una discreta differenza tra i requisiti richiesti agli arbitri di parte rispetto a quelli richiesti al presidente o al terzo arbitro, almeno rispetto all'arbitrato domestico, e l'intervenuta revisione del 2004 con un nuovo testo in cui si sottolinea come il livello di terzietà debba essere eguale per tutti. V.Grande Stevens, *Una finestra sul mondo della deontologia arbitrale*, in *Rass.Forense*, 1990, p.283; ora v. American Arbitration Association, *The Code of Ethics for Arbitrators in Commercial Disputes*, 2004, in [www.adr.org](http://www.adr.org)

con l'essere utilizzato quale scusa per gli avvocati delle parti, per sollevare una serie di possibili eccezioni e istanze di ricusazione prive di fondamento. D'altra parte, come la Ricerca in commento ricorda, è abitualmente prevista la "conferma" delle nomine arbitrali effettuate anche dalle parti ad opera delle Camere Arbitrali, soprattutto camerale.

Utile è apparso quindi sempre più, dare indicazioni affinché le Istituzioni arbitrali e gli arbitri stessi potessero avere dei riferimenti concreti su cui costruire una prassi "virtuosa" e condivisa.

A ciò ha provveduto fin dal 2004 l'International Bar Association con la pubblicazione di linee guida che aiutino i protagonisti dell'arbitrato ad orientarsi nel momento della compilazione e successiva valutazione della dichiarazione di indipendenza (*IBA Guidelines on Conflicts of Interests in International Arbitration*). Già da tempo la Camera arbitrale di Milano fa ad esse riferimento nella sua prassi nazionale ed internazionale. Di recente, tali Linee guida, sono state tradotte in Italiano e sono inviate agli arbitri nominati nelle procedure dalla Camera amministrata affinché possano ad esse riferirsi.

Credo sia, infatti, a tutti noto come l'attenzione che la Camera Arbitrale milanese pone nella nomina degli arbitri di sua competenza prima, e nel rispetto dei requisiti di indipendenza richiesti dopo, al momento della conferma, anche nei confronti degli arbitri nominati dalle parti, sia uno dei fattori chiave che maggiormente ne determinano il successo. Non solo con il progressivo e costante aumento delle procedure nazionali, ma anche con la sua crescente credibilità a livello internazionale che sta producendo i suoi frutti con un costante incremento delle procedure internazionali a tale organismo sottoposte.

Ciò certamente non è di per sé sufficiente a garantire un adeguato sviluppo generale dell'arbitrato, ma è senz'altro un buon punto di partenza.

#### **4. (segue): informazione e formazione**

Un altro aspetto cui facevo riferimento più sopra, è la necessità di un'adeguata informazione/formazione, che da un lato corregga l'errata sensazione che i rischi dell'uso dell'arbitrato finiscano per prevalere sui suoi vantaggi e dall'altra permetta di immettere in questo ristretto mercato forze nuove che, fin dall'inizio, lo affrontino nel modo migliore e ne confermino le enormi potenzialità.



Cominciando dalla formazione, molti sono i miglioramenti intervenuti negli ultimi anni e che si deve sperare continuino a produrre, anche a breve termine, frutti positivi.

Le Università, ed in particolare le facoltà di Giurisprudenza ed Economia, hanno aumentato notevolmente l'inserimento dei corsi d'arbitrato nei loro *curricula* permettendo ai futuri professionisti di giungere sul mercato con già una corretta preparazione su ciò che deve in ogni caso distinguere una procedura arbitrale da un processo giurisdizionale.

Negli ultimi tempi anche enti privati di formazione e le Camere di commercio in particolare hanno ripreso la formazione diretta non solo a giuristi, ma a tutti i possibili utilizzatori della procedura arbitrale.

I corsi sono sia di livello avanzato per coloro che già operano nel settore, sia di livello iniziale per consentire, anche attraverso la formazione, quella informazione che appare sempre più indispensabile per colmare quel gap di conoscenze cui facevo più sopra riferimento.

Si cerca così di ampliare il numero degli "addetti ai lavori" creando nuove forze che possano essere inserite nel mondo arbitrale. Interessante appare ad esempio, la formula che vede docenti di grande livello e di ampia esperienza, affiancati da funzionari dell'organismo che, passo passo, aiutano i futuri arbitri e avvocati in arbitrato a familiarizzare con il Regolamento dell'Istituzione, diventando consapevoli delle sue caratteristiche e della prassi che si è creata in tanti anni, permettendo così di imparare anche ad affrontare e superare le più frequenti difficoltà nel modo migliore e più uniforme possibile.

Il risultato è un continuo inserimento di giovani (sia per età che per esperienza) professionisti che consentono alle Camere arbitrali di guardare con fiducia al futuro dell'istituto.

Particolare attenzione viene anche dedicata, e deve esserlo sempre di più, alle tecniche di redazione ed all'analisi delle clausole arbitrali che presentano il primo serio ostacolo per l'utilizzo dello strumento arbitrale.

Come ricordavo, infatti, è proprio nel momento della scelta dello strumento di soluzione delle possibili controversie da inserire nel contratto, che il professionista deve essere in grado di fare una scelta competente e consapevole.

Troppo spesso si alternano due situazioni estreme: il rifiuto timoroso e aprioristico o l'accettazione passiva di qualcosa che, sul momento, sembra di scarsa importanza, le cui conseguenze appaiono lontane, collegate alla nascita di una lite che si vuole pensare non arriverà mai ed alla fine di spesso estenuanti trattative contrattuali così da aver fatto definire la clausola arbitrale la *mid night clause*.

E' proprio in questo momento, invece, che la procedura arbitrale ha potenzialmente inizio e questo momento ne potrà segnare tutto lo svolgimento in modo positivo o, purtroppo, spesso in modo negativo. Troppo di frequente, infatti, la erronea e confusa redazione della clausola produce un enorme ostacolo al normale e sereno svolgimento della procedura costringendo le parti e gli arbitri a logorarsi in estenuanti confronti senza poter affrontare il più rapidamente possibile, come invece si potrebbe e si dovrebbe, gli aspetti sostanziali della lite.

Ed è qui che il confine tra la formazione e l'informazione diventa più sottile. La provenienza dei professionisti che si adoperano per la stesura dei contratti, soprattutto nelle piccole realtà economiche o nelle contrattazioni molto tecniche, sono le più disparate cosicché, talvolta, la competenza giuridica è totalmente assente.

Appare quindi essenziale continuare e riprendere una attività di informazione/formazione che porti gli esperti il più vicino possibile alle realtà produttive del Paese, un vero lavoro porta a porta del quale il sistema camerale sembra poter e dover essere il principale protagonista.

## **5. (segue): trasparenza della procedura**

Infine vorrei concludere queste brevi riflessioni richiamando l'attenzione su un aspetto piuttosto delicato e che in parte è già oggetto di specifica attenzione anche a livello internazionale. Alludo al tema della trasparenza cui facevo più sopra riferimento, ma rivolta ora non alle Istituzioni ma alla procedura arbitrale di per sé ed in particolare al suo esito, il lodo. Il tema si intreccia e deve confrontarsi con il principio della riservatezza che da molte parti si dà da sempre per scontato sia una delle caratteristiche essenziali in arbitrato e ne costituisca una delle principali attrattive.

Il dibattito si è sviluppato ed è stato alimentato per la possibilità che sia proprio la trasparenza, favorendo la pubblicazione dei lodi, a permettere da un

lato il controllo dell'opinione pubblica sull'attività degli arbitri e dall'altro la possibilità di creare una sorta di giurisprudenza arbitrale che possa essere utilizzata per la maggiore omogeneizzazione delle decisioni, se non proprio per la creazione di veri e propri "precedenti", consentendo maggiore prevedibilità delle decisioni<sup>4</sup>. E' il primo di questi due spetti che ha suscitato maggiormente il mio interesse nell'ottica di identificare elementi utili ad un maggiore sviluppo dell'istituto. Lo stimolo in questo senso, viene soprattutto da parte dei cosiddetti giuristi d'impresa o legali interni delle aziende, che sembrano ritenere di regola più importante la possibilità di verificare se pure indirettamente i frutti dell'attività arbitrale, piuttosto che ritenere la riservatezza un elemento essenziale per la tutela dei loro interessi. Si è rilevato, infatti, come spesso per le controversie commerciali, l'interesse a non divulgare l'esistenza di una procedura e a non rendere nota la sua conclusione sia minore rispetto alla possibilità di colmare attraverso una maggiore trasparenza quella "asimmetria informativa" di cui parlavo all'inizio.

Una recente analisi del tema della riservatezza<sup>5</sup> ha tra l'altro evidenziato come in realtà solo talvolta sia la legge stessa ad imporla e la giurisprudenza ad occuparsene con pertinenti decisioni. Il settore in cui per primo si è manifestata l'esigenza di una maggiore trasparenza è stato quello degli arbitrati in materia di investimenti, grazie anche alla sempre più frequente diffusione che le decisioni ICSID hanno avuto, suscitando spesso dibattiti sui loro contenuti e sulla conseguente qualità degli arbitri che le hanno emesse<sup>6</sup>.

A livello internazionale l'UNCITRAL stessa si è posta il problema, domandandosi se modificare in questo senso anche le previsioni dell'UNCITRAL rules. Da qui il dibattito si è esteso all'arbitrato commerciale e credo che meriti una seria riflessione. Nell'ambito stesso dell'arbitrato domestico si sente

---

<sup>4</sup> T. Walde, *Confidential Awards as Precedent in Arbitration. Dynamics and Implication of Award Publication*, in IAI Seminar, *Precedent in International Arbitration*, 2008, p.113 ss.

<sup>5</sup> Borghesi, *Arbitrato e confidenzialità* in Rubino Sammartano, Mauro (opera diretta da) *Arbitrato, ADR, conciliazione*, Zanichelli, 2009, p. 63-74 ; AA.VV. *ICC Confidentiality in Arbitration: Commentaries on Rules, Statutes, Case Law and Practice: 2009 Special Supplement* , ICC Publishing, 2009, *passim*

<sup>6</sup> Born, G. B. – Shenkman, E. G. *Confidentiality and Transparency in Commercial and Investor-Stat International Arbitration* in Rogers, C. – Alford, R. P. (edited by ) *The Future of Investment Arbitration*, Oxford University Press, 2009, 5-42

esigenza di pubblicare maggiormente i lodi, se pur mantenendo eventualmente anonima l'indicazione delle parti, ma permettendo una sorta di controllo sull'attività degli arbitri, così come si concretizza nelle loro decisioni finali.

In un momento in cui l'arbitrato fa fatica a dimostrare la sua efficacia, una maggior trasparenza potrebbe garantire da un lato una maggior confidenza con l'istituto e dall'altro un progressivo aumento della qualità dei suoi risultati, mentre nulla impedirebbe alle parti, nei casi in cui lo ritenessero essenziale inserire una specifica clausola di riservatezza nei loro accordi.

## **6. Conclusioni**

E' giunto ora il momento di cercare di trarre qualche conclusione e vedere se l'incremento costante della conciliazione possa in concreto, favorire anche un maggior uso dello strumento arbitrale. La conciliazione sta, infatti, come la ricerca in commento conferma ampiamente, attraversando un momento particolarmente felice che è auspicabile sia sostenuto e non danneggiato dagli interventi legislativi in corso. Non dobbiamo dimenticare che il fenomeno non riguarda solo i privati e le piccole controversie, ma sta sempre estendendosi alle controversie commerciali più importanti, coinvolgendo così sempre più il mondo imprenditoriale. A ciò si aggiunge un discreto incremento, con ottimi risultati, dell'utilizzo delle procedure conciliative nelle controversie internazionali che non potrà che aumentare con l'attuazione in Italia e nel resto d'Europa della Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

Aumenteranno così sempre più le occasioni in cui le parti ed i professionisti che le assistono, si avvicineranno ad Organismi deputati alla gestione degli strumenti alternativi delle controversie, organismi, che, per quanto riguarda almeno il sistema camerale sono pressoché sempre in grado, individualmente o in forma associata, di garantire entrambi i servizi di conciliazione e di arbitrato.

La maggiore conoscenza di essi e la soddisfazione per la loro attività dovrebbe rivelarsi estremamente utile, sotto il profilo della informazione, ma anche in vista di una maggiore fiducia nei confronti dello stesso arbitrato.

Sempre più del resto, la conciliazione compare nel mondo arbitrale, attraverso l'inserimento delle clausole c.d. multistep che prevedono una prima fase conciliativa e, in caso di fallimento, un successivo procedimento contenzioso davanti agli arbitri.

Non solo, ma anche all'interno delle procedure arbitrali, si registra un atteggiamento più favorevole e consapevole degli arbitri stessi verso il tentativo di composizione amichevole della controversia.

Credo siano a tutti noti i motivi per cui fino ad oggi è, forse giustamente, prevalsa una presa di posizione per una netta separazione tra le due fasi, nel timore di compromettere la terzietà dell'organo giudicante e come questa resti la soluzione migliore per poter utilizzare a pieno le tecniche che maggiormente favoriscono il successo della conciliazione quale la possibilità di incontrare le parti separatamente.

Tale possibilità deve essere ovviamente esclusa di fronte all'identità dei soggetti chiamati ad esercitare il tentativo di conciliazione e l'eventuale fase decisoria, come avviene del resto anche oggi tutte le volte che, comunque, il tribunale arbitrale ritiene di incoraggiare il raggiungimento di un accordo tra le parti. La differenza sarebbe nell'uso di specifiche competenze e nell'eventuale ausilio di regole quali quelle proposte, in via sperimentale, da un Organismo fortemente attivo in materia di conciliazione sul piano internazionale quale il CEDR di Londra, con le sue *Rules for the Facilitation of Settlement in International Arbitration*.

Gli indizi che possono far sperare in una reciproca influenza positiva tra arbitrato e conciliazione sono dunque tanti e dobbiamo sperare che essa si realizzi.

L'auspicio è dunque che, già nella Ricerca del prossimo anno, l'aumento della trasparenza e la maggiore informazione/formazione in particolare, possano permettere alla curatrice di censire in misura molto maggiore anche l'attività delle camere arbitrali private, e di registrare soprattutto una rinata e crescente fiducia nei confronti dell'arbitrato nel suo complesso.

## **TERZO RAPPORTO SULLA DIFFUSIONE DELLA GIUSTIZIA ALTERNATIVA IN ITALIA**

Unioncamere, Camera di Commercio di Milano, Camera Arbitrale di Milano e Isdaci hanno promosso questa terza edizione del *Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia*, di cui Isdaci ha curato anche il coordinamento.

Il Rapporto comprende una indagine relativa all'effettiva diffusione nel nostro Paese degli strumenti extragiudiziali di composizione dei conflitti (i dati raccolti si riferiscono all'anno 2008). Rispetto alle edizioni precedenti, il numero dei soggetti considerati dalla ricerca è stato ampliato.

Completano il Rapporto i commenti di autorevoli studiosi ed esperti della materia.

