



Consumatori, imprese, istituzioni: idee a confronto

WORKSHOP CONCILIAZIONI

Roma, 16 ottobre 2013

“EVOLUZIONE E PROSPETTIVE DELLA CONCILIAZIONE PARITETICA ”

Relazione introduttiva

La negoziazione paritetica nasce come strumento alternativo al ricorso alla giustizia ordinaria e convenzionale (basato cioè su di un accordo volontario tra le parti), con l'obiettivo di ridurre la litigiosità proponendo soluzioni alle controversie in materia di consumo e servizi attraverso un procedimento rapido ed economico.

Muovendo da tale semplice ed efficace sistema facilitativo si è diffusa nei vari settori del consumo una copiosa proliferazione di accordi tra aziende ed associazioni di consumatori riconducibili allo schema negoziale anche se con proprie precipue specificità e diversità procedurali.

Questo originale percorso si innesta in una formidabile crisi del sistema giudiziario italiano riaccendendo, con la reintroduzione della mediazione obbligatoria in materia civile e commerciale, le discussioni, sinora solo sopite, sulla necessità di filtri obbligatori e volontari per l'accesso alla giustizia. La recente pubblicazione della nuova direttiva (11/2013) del Parlamento Europeo sulla piena copertura delle ADR per tutte le controversie contrattuali del consumatore in ogni settore ed in tutti gli Stati membri, unitamente all'obbligatorietà degli organismi di soddisfare criteri di qualità tali da assicurare che essi operino in modo efficace, equo, indipendente e trasparente, ha fatto sì che il modello ADR, costruito mediante negoziazione tra imprese ed associazioni dei consumatori, sia ancora oggi tema centrale nel dibattito consumerista.

E' interessante notare come la Commissione Europea ed il Parlamento Europeo abbiano indicato nella **sussidiarietà** e nella **proporzionalità** i **principi stabilizzatori del sistema ADR** lasciando in tal modo al legislatore interno la tutela e la salvaguardia delle esperienze consolidate di risoluzione.

Viene in tal modo rafforzato il ruolo degli organismi quale elemento centrale delle ADR nella loro espressione di indipendenza rispetto alla controversia instaurata ed alla conseguente neutralità degli stessi nei confronti delle parti.

La scelta cade su un modello pluralista che pone sullo stesso piano, dal punto di vista funzionale, elementi procedurali e strutturali estremamente variegati e che convergono, con diverse modalità di soluzione, verso il comune obiettivo della composizione stragiudiziale delle controversie.

E' evidente che le ADR non possono essere il rimedio ai mali della giustizia civile italiana, che ancor oggi alimentano la sfiducia del cittadino nei confronti di una giustizia lenta ed onerosa che favorisce l'inadempiente ed il furbo, esse, al contrario, rappresentano uno strumento atto a fornire risposte rapide ed eque ma solo ed esclusivamente con i metodi condivisi e privati della giustizia alternativa e su liti di valore economico tendenzialmente modesto.

Le controversie del consumo, così come regolate dalla nuova direttiva 11/2013, sono improntate essenzialmente ai caratteri della celerità, economicità e concentrazione che erano stati per tanti anni i principi anelati per la nostra giustizia civile e sintetizzati mirabilmente da studiosi come il prof. Chiovenda.

L'indirizzo del legislatore comunitario ha spinto le ADR, come detto, verso un modello pluralista e dentro questo pluralismo va sicuramente ricompresa la negoziazione paritetica come espressione di quella libertà di procedure garantita dai principi della sussidiarietà e proporzionalità.

La direttiva 11 del 2013 sulle ADR di consumo, unitamente al regolamento sulle ODR, è parte di un quadro più ampio, la c.d. "Agenda dei consumatori 2014-2020", che è volta a rafforzare la fiducia degli stessi nel mercato unico europeo.

L'affermazione dei diritti dei consumatori (dai diritti fondamentali a quelli relativi a singoli rapporti contrattuali) si consolida, perciò, necessariamente attraverso la

consapevolezza che la concreta tutela degli stessi sia fornita mediante il ricorso a procedure (anche stragiudiziali) rapide ed efficienti; in tal senso va vista la positiva valutazione dell'esperienza italiana della conciliazione paritetica.

Partendo dal dato generale di principio, quindi, risulta maggiormente comprensibile la **richiesta di adattamento delle procedure interne** (in particolare della paritetica italiana) fatta dalla direttiva alla normativa sussidiaria e proporzionale lasciando alla libera applicazione dei singoli stati la forma e le specificità locali.

Questa ricostruzione pone le associazioni dei consumatori e le aziende aderenti ai protocolli di conciliazione davanti ad una scelta che tenda a salvaguardare le paritetiche nei confronti delle nascenti ADR (con i relativi organismi di mediazione) aderenti al modello europeo.

E' utile a questo punto ripercorrere brevemente le **tappe dell'evoluzione delle procedure di negoziazione in Italia**: esse hanno avuto nell'ultimo decennio una diffusione imponente a partire dal primo esperimento del 1991 fino al punto di svolta del nuovo regolamento Telecom AA.CC. del 2004, ed il primo protocollo Enel, nato sulla spinta delle liberalizzazioni del settore energetico, basati su uno schema che recepiva efficacemente le indicazioni della raccomandazione 1998/257/Ce, la risoluzione del Consiglio d'Europa del 25 maggio 2000, la Raccomandazione 2001/310/Ce (tutte citate nell'articolo 141 del Codice del Consumo).

Da tale schema, che ha creato un'espansione orizzontale di uno strumento che in partenza era stato costruito su basi culturali moderne ed innovative, sono discese oltre 20 procedure negoziate a livello nazionale tra AA.CC. e grandi aziende italiane.

La negoziazione paritetica è quindi un modello originale ed uno strumento valido nel rapporto tra consumatori ed imprese, una relazione convenzionalmente definita impari per effetto delle tre asimmetrie (asimmetria informativa, contrattuale, organizzativa) che si riducono attraverso il rapporto tra le parti "pariteticamente" rappresentate nella commissione di conciliazione.

A tal fine il consumatore si affida all'associazione dei consumatori delegandola a trattare con l'impresa ed instaurando con essa un rapporto fiduciario e, con modalità

diverse, lo stesso avviene sul versante del rapporto fra associazione ed impresa; la procedura negoziata parte dal riconoscimento dell'associazione come stakeholder, portatore di interessi verso l'azienda, essa negozia la procedura delegando all'associazione il ruolo di facilitatore per la composizione pacifica della controversia e per il recupero di un rapporto con il cliente.

Si tratta di un sistema rappresentato e sostenuto da una rete di sportelli diffusa in tutto il territorio nazionale alla quale si rivolgono quotidianamente un numero elevato di cittadini per ottenere risposta ai reclami e soluzioni alle controversie, obiettivi difficilmente raggiungibili in via diretta dal consumatore o attraverso il ricorso alle procedure giudiziali scarsamente accessibili per entità di costo e tempo di realizzazione.

Le negoziazioni paritetiche hanno assunto, dunque, un ruolo ed un grado di miglioramento sempre maggiore e nei vari settori commerciali e di servizi, ove sono state applicate, hanno raggiunto obiettivi ragguardevoli sia per numeri che per positività dell'esito finale.

A questa costruzione originale e fortemente innovativa si sono aggiunti (anche in virtù del principio - riconfermato dall'Europa - di costruzione in ogni paese di procedure alternative all'accesso alla giustizia ordinaria) altri strumenti che hanno arricchito il panorama complessivo del mondo ADR ma che abbisognano in ogni stato europeo, ed in particolare in Italia, di una **razionalizzazione giuridica e legislativa**.

Proseguire nel lavoro di sviluppo e coordinamento è la strada giusta per migliorare l'originale schema della negoziazione paritetica con la certezza che anche **attraverso l'evoluzione degli strumenti negoziali di composizione delle controversie si contribuisce ad un recupero di efficienza dell'intero sistema giuridico-economico**.

Tale esigenza, è diventata ancora più importante in un momento storico-culturale così difficile come quello attuale nel quale la crisi economica inficia il ruolo della giustizia ordinaria sempre più lontana dalle esigenze di giustizia sostanziale.

La riprova della necessaria svolta di cambiamento è data ad esempio dall'intervento

di un'Autorità particolarmente attenta alle novità europee come l'AEEG che, nel giro di due anni, ha creato un modello di risoluzione alternativa in grado di competere da subito e con le regole giuste in Europa.

Infatti, partendo dal terzo pacchetto energia del 2009 recepito in Italia nel 2011 (D.lgs. 93), ha costruito un modello sia per i reclami (Sportello del Consumatore) che per le conciliazioni (Servizio Conciliazione) creando alternative con le paritetiche ma, si noti, adattando il modello a quello della mediazione europea.

Infatti l'art. 44 del richiamato decreto recita al 4° comma che *“L'Autorità per l'energia elettrica e il gas assicura il trattamento efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione dei clienti finali nei confronti dei venditori e dei distributori di gas naturale ed energia elettrica avvalendosi dell'Acquirente Unico S.p.A. e vigila affinché siano applicati i principi in materia di tutela dei consumatori di cui all'Allegato I delle direttive 2009/73/CE e 2009/72/CE”*.

In tal modo e con un certo anticipo sulla direttiva 11/2013, l'AEEG ha riversato nel settore energetico tutte le novità in materia di media-conciliazione, a partire dal ruolo del mediatore/conciliatore terzo on line, alla creazione di un organismo autonomo presso l'Acquirente Unico e la previsione della retribuzione dei partecipanti alla mediazione on line, così come previsto dalla direttiva, *"secondo modalità non legate all'esito della procedura (art.6 I par. lettera d)"*.

Perciò, premesso che l'intervento dell'AEEG non può che migliorare il servizio di assistenza ed informazione per il consumatore, è necessario che siano introdotte regole che valgano per tutti; in altri termini se il distributore è parte del Servizio Conciliazione altrettanto deve essere parte della negoziazione paritetica così come, se vi sono finanziamenti alle domande di conciliazione a prescindere dall'esito (in ossequio a quanto previsto dalla direttiva 11/2013), lo stesso deve avvenire per le paritetiche.

Le ADR italiane hanno meccanismi diversificati ed hanno raggiunto buoni livelli come nel caso dell'ABF o, rimanendo nell'ambito dei rapporti tra i vari procedimenti messi in campo dalle autorità di settore, il sistema di risoluzione attuato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni unitamente ai CORECOM che rappresenta una

forma di risoluzione stragiudiziale delle liti con un impatto pratico decisivo nel contesto nazionale.

Ma tutte queste diverse procedure devono trovare un riferimento **normativo determinato e specifico** e devono trovare **confluenza nell'applicazione dell'art. 141 Codice del Consumo sulla *Composizione extra giudiziale delle controversie***

(.....Il Ministero delle attività produttive, d'intesa con il Ministero della giustizia, comunica alla Commissione europea l'elenco degli organi di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo che si conformano ai principi della raccomandazione 98/257/CE della Commissione, del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo e della raccomandazione 2001/310/CE della Commissione, del 4 aprile 2001, concernente i principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo. Il Ministero delle attività produttive, d'intesa con il Ministero della giustizia, assicura, altresì, gli ulteriori adempimenti connessi all'attuazione della risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 25 maggio 2000, 2000/C 155/01, relativa ad una rete comunitaria di organi nazionali per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo.....)

e devono trovare diritto di cittadinanza tutte le procedure di risoluzione alternativa delle controversie di consumo, purché conformi ai principi minimi stabiliti dal legislatore comunitario coordinandolo con la recente direttiva 11/2013 ed alla futura legge di recepimento.

Per centrare l'obiettivo è necessario creare un fronte comune tra associazioni ed imprese che sposino una linea strategica ed operativa unitaria, sorretta da reciproca fiducia e con chiarezza dei ruoli, finalizzata alla realizzazione di proficue intese che possano condurre a soluzioni alternative ed innovative, intese che hanno avuto nei primi anni 90 un'applicazione esemplare di cui è utile avere memoria e la serie dei progetti pilota a partire da quello del '91 che ne è un mirabile esempio.

Aziende ed associazioni hanno pieno diritto di cittadinanza nel chiedere

l'attuazione dell'art.141 del Codice del Consumo e l'inserimento in esso a pieno titolo della conciliazione paritaria. L'attuazione dell'articolo 141 deve servire ad iscrivere gli organismi della mediazione negoziata nell'elenco previsto degli organismi extragiudiziali in materia di consumo; alla stessa attuazione dell'art.141 codice del consumo si può chiedere l'istituzione di un fondo conciliazioni nel quale, insieme a risorse provenienti dalle multe antitrust, possano confluire anche altri contributi compresi quelli delle imprese.

Il quadro, in piena evoluzione, sembra ben chiaro e pronto ad essere incentivato dall'Europa (da valutare anche in riferimento alle linee di finanziamento di grande prospettiva ed efficacia) però necessita di un grande sforzo unitario che superi la fase di frammentazione e dia la svolta su obiettivi reali e condivisi.

Resta il dato inconfutabile della necessità da parte dei due principali attori del "sistema negoziazione" (associazioni dei consumatori ed aziende) di arrivare ad una evoluzione del schema negoziale che tenga conto, in primo luogo, della direttiva europea, quale base minima, e lavori alla futura norma di recepimento in maniera fattiva attraverso proposte e suggerimenti.

Avv. Ovidio Marzaioli
Vicesegretario Generale
Movimento Consumatori