

I PRINCIPI DI DELEGA IN MATERIA DI A.D.R. NELLA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA: IL RUOLO PER LE
NEGOZIAZIONI PARITETICHE PER UN SISTEMA PIÙ SOSTENIBILE

di Pierfrancesco Bartolomucci

1. Premessa

E' ormai trascorso all'incirca un decennio dagli ultimi interventi normativi in tema di A.D.R. (da quello sulla mediazione civile e commerciale nel 2010 e sulla negoziazione assistita nel 2014 a quello sulle A.D.R. di consumo nel 2015) ed il legislatore è intervenuto nuovamente sul tema della risoluzione stragiudiziale delle controversie.

Questa volta, però, non si tratta di un intervento settoriale (relativo cioè ad una determinata materia o alle liti intercorrenti tra determinate parti), né dell'introduzione di una disciplina "tipologica" che miri a regolare una determinata procedura; al contrario, l'intervento normativo è ispirato da un intento ben più ampio e ambizioso, che è quello di predisporre un quadro normativo unitario, coordinato e coerente che, da un lato, tenga conto di tutte le procedure "alternative" e, dall'altro, sia in grado di dialogare con il processo civile.

Anche questa volta, l'iniziativa - che pure fa propri alcuni degli esiti delle riflessioni elaborate in passato dalle due commissioni di studio incaricate dal Parlamento e guidate da eminenti studiosi particolarmente sensibili ai temi della c.d. giustizia alternativa - appare dettata principalmente dalla necessità di rispettare gli obblighi che l'Italia ha assunto nei confronti dell'Unione europea: non già, come era avvenuto in passato, al fine di recepire nell'ordinamento interno disposizioni contenute in qualche direttiva, bensì nel più ampio e complessivo pacchetto di riforme contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) finalizzato ad ottenere i fondi disposti dal *Recovery plan (Next Generation EU)*.

Ciò nonostante, l'iniziativa legislativa nel suo complesso va salutata con favore; piuttosto che piegarsi alle logiche economiche sottese al piano di intervento europeo, sembra che il legislatore domestico abbia, in qualche misura e non sempre in maniera condivisibile, inteso far di necessità virtù.

2. La legge delega in materia di A.D.R.: giustizia efficiente o giustizia sostenibile?

La legge 26 novembre 2021, n. 206, pubblicata nella G.U. n. 292 del 9 dicembre 2021, reca "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata".

Già dalla stessa rubrica appare evidente che gli obiettivi immediati dell'intervento legislativo, connessi alla costituzione di un quadro normativo unitario in tema di A.D.R.,

siano finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo mediato dell'efficienza del processo e, quindi, della giustizia civile nel nostro Paese.

E così, se per un verso sembra che il legislatore ritrovi un rinnovato interesse per il tema delle procedure di risoluzione stragiudiziale dei conflitti, per altro verso (e allo stesso tempo) tale interesse sembra strumentale alla necessità di introdurre quanti più meccanismi possibili (endogeni ed esogeni) per rendere la giustizia civile più rapida ed efficiente.

Non può relegarsi in dubbio che un'amministrazione dell'attività giurisdizionale rapida, poco costosa, efficiente debba essere a tutti i costi perseguita; questa, infatti, è una delle vie privilegiate per garantire l'effettivo riconoscimento dei diritti fondamentali dei cittadini, tra cui anche quelli della tutela dei diritti e del giusto processo.

Tuttavia qualche perplessità sorge se si pensa che i metodi attraverso i quali viene valutata l'efficienza della giustizia (e non solo) siano sostanzialmente conformati a criteri di tipo economicistico e aziendalistico che rischiano di ridurre e mortificare una così importante funzione ad una questione di *performance*. Al punto tale da svuotare di senso anche il ricorso sempre più frequente dell'aggettivo "sostenibile": la sostenibilità, infatti, viene ridotta al risultato di un'equazione matematica che misura tempi e costi, quasi che l'attività giurisdizionale possa essere ridotta ad un servizio da prestare ad un utente e da valutare secondo logiche puramente mercantili.

La sostenibilità della giustizia, invece, riposa su principi, metodi e forme che favoriscono – attraverso la risoluzione delle controversie – la repressione dei livelli di conflittualità e il raggiungimento di uno sviluppo umano in grado di soddisfare i bisogni di una comunità, nel continuo perseguimento del suo progresso culturale, umano, sociale ed economico, senza compromettere i bisogni delle future generazioni. In tale prospettiva – ancorché debba convenirsi con il legislatore che, nella relazione illustrativa, sottolinea la rilevanza di una giustizia efficiente per il progresso economico del Paese – deve pure ribadirsi che tale aspetto, misurabile in termini statistici, non è comunque l'unico né tanto meno quello più importante. Al contrario, solo un deciso investimento su una giustizia davvero sostenibile nel senso appena ricordato può costituire una garanzia di progresso anche sul piano economico.

Con buona dose di realismo, non può tuttavia disconoscersi che la spinta economica costituisca una leva fondamentale per favorire l'intervento legislativo: in questo caso, infatti, ripercorrendo i principi della delega, sembra che il legislatore (ancorché spinto dalle contingenze economiche) non abbia comunque disconosciuto la necessità di una riforma che si collochi in questa prospettiva di più ampio respiro. E così, oltre ai provvedimenti sulla disciplina del processo, si introducono importanti disposizioni per uniformare quella delle procedure stragiudiziali, alle quali vengono destinate per la prima volta significative risorse economiche, necessarie per coprire gli oneri derivanti dagli incentivi fiscali previsti. Le disposizioni della legge n. 206/2021 mostrano, dunque, la volontà di perseguire un disegno complessivo in cui – come da molto tempo suggeriva autorevole dottrina – il processo resti centrale ma non prioritario; in tale prospettiva la

giustizia “alternativa” non si limita ad avere un ruolo meramente deflativo, ma contribuisce alla creazione di un sistema di giustizia che sappia rispondere in maniera differenziata a domande di giustizia altrettanto differenziate.

Si tratterà, a questo punto, di verificare come il legislatore delegato riuscirà a dare attuazione a tali principi e, soprattutto, come intenderà sciogliere alcuni nodi interpretativi che la legge di delega lascia aperti. Alcune scelte, infatti, sembrano andare in una direzione che è già stata percorsa in passato dal legislatore, pur senza aver fatto buona mostra di sé.

V'è da auspicare che - in un mutato contesto normativo - anche queste disposizioni possano favorire un diverso approccio culturale e professionale al tema della risoluzione delle controversie, oggi più che mai necessario ed essenziale; in quest'ottica vanno salutate con favore le disposizioni finalizzate a rafforzare i percorsi formativi dei professionisti chiamati a giocare un ruolo decisivo per l'effettivo sviluppo di queste procedure.

3. I principali aspetti della riforma

La legge delega traccia due percorsi lungo i quali si snoda la riforma della disciplina in tema di A.D.R.: da un lato, l'adozione di alcune importanti modifiche alla normativa sulla mediazione civile e commerciale e sulla negoziazione assistita (oltre che delle norme del codice di rito in tema di arbitrato); dall'altro, la creazione di un testo unico in materia di risoluzione alternativa delle controversie.

Quanto alle prime, i principi della delega palesano quantomeno la consapevolezza del legislatore della necessità di intervenire su alcuni aspetti applicativi che sono stati fatti oggetto delle riflessioni della dottrina e alle quali la giurisprudenza, anche di legittimità, aveva trovato alcune soluzioni (si pensi, ad esempio, alla questione del soggetto legittimato all'esperimento della domanda di mediazione in relazione al giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo; alla partecipazione, nel primo incontro di mediazione, di soggetti delegati dalle parti; alla questione della responsabilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni in relazione agli accordi conciliativi raggiunti in mediazione e così via). Al tempo stesso, essi mostrano anche la volontà di rafforzare alcune scelte finalizzate a rafforzare il ricorso alle procedure stragiudiziali (si pensi, ad esempio, all'ampliamento del novero delle materie per le quali è previsto il ricorso alla mediazione obbligatoria, ovvero all'allargamento delle controversie che possono essere oggetto di procedure di negoziazione assistita). Si tratta di una normativa che va letta in chiaroscuro, se si tiene anche conto di altre disposizioni che invece presentano ulteriori profili problematici, i quali da sempre hanno alimentato il dibattito di studiosi ed esperti (si pensi ai rapporti tra A.D.R. e processo, ed in particolare all'utilizzabilità di dichiarazioni, comportamenti e accertamenti tenuti nel corso di tali procedure ed utilizzabili nella successiva azione civile).

In questa sede, tuttavia, si vuole sottolineare l'assoluta novità e l'importanza della scelta di “armonizzare ... la normativa in materia di procedure stragiudiziali di risoluzione delle

controversie previste dalla legge e, allo scopo, raccogliere tutte le discipline in un testo unico degli strumenti complementari alla giurisdizione (TUSC), anche con opportuna valorizzazione delle singole competenze in ragione delle materie nelle quali dette procedure possono intervenire”.

Al di là della questione nominalistica relativa all’attribuzione di un nuovo aggettivo alle procedure stragiudiziali (che, opportunamente, non sono definite “alternative” ma “complementari”), va condiviso l’obiettivo di un intervento normativo di coordinamento, in quanto: *i*) consente di ottenere un riconoscimento legislativo a tutte le procedure, salvaguardandone la specificità; *ii*) facilita un loro coordinamento anche sul piano applicativo, alimentando una sorta di positiva concorrenza; *iii*) consente di regolare in modo uniforme i rapporti tra le varie procedure ed il processo.

Data la varietà – anche sotto il profilo procedimentale – dei vari strumenti attualmente disciplinati da norme giuridiche già esistenti (oltre a mediazione e negoziazione assistita devono essere ricordate le procedure presso le Autorità indipendenti, quelle istituite dinanzi ad appositi organismi in materia bancaria e finanziaria – quali l’A.B.F. e l’A.C.F. – le negoziazioni paritetiche tra associazioni e imprese), il coordinamento dovrà essere articolato, se si intende salvaguardare la multiformità sotto il profilo tipologico come valore. Tale necessità non riguarda soltanto gli aspetti di natura procedimentale (si pensi, ad esempio, alla disciplina della prevenzione o della litispendenza, anche nell’ambito di più procedure stragiudiziali intraprese in relazione alla medesima controversia), ma anche quelli applicativi sia sotto il profilo soggettivo che sotto il profilo oggettivo, con conseguente identificazione dei ruoli e delle competenze dei soggetti chiamati a gestire dette procedure.

In questo contesto un ruolo fondamentale può essere riservato alle conciliazioni paritetiche, per diversi ordini di profili: in primo luogo perché esse rappresentano un *unicum* nel panorama delle procedure stragiudiziali in Europa, al punto da meritarsi – come a tutti noto – una menzione specifica come *best practice* nelle relazioni tra imprese e consumatori. Un riconoscimento espresso nell’ambito del costituendo testo unico consentirebbe di riservare ad esse pari dignità anche sul piano normativo e, di conseguenza, di favorirne un impiego sempre più diffuso.

In secondo luogo, l’inserimento nel TUSC dovrebbe essere riservato alle negoziazioni paritetiche perché esse hanno già ottenuto un riconoscimento legislativo nell’ambito della disciplina delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie di consumo, di cui all’art. 141-ter cod. cons.; se infatti il nuovo testo unico è chiamato a coordinare tutte le procedure “previste dalla legge” non potrebbe non ritenersi applicabile tale riferimento anche alle conciliazioni paritetiche.

Ancora, la presenza delle conciliazioni paritetiche nel testo unico rappresenterebbe un riconoscimento normativo che si pone in linea con la *ratio* stessa della delega, che è proprio quella di introdurre quanti più strumenti possibili (giudiziali e non) per rendere il sistema più efficiente e sostenibile. La compresenza, in un quadro coordinato e coerente, di una molteplicità di procedure diverse sul piano tipologico ma tutte parimenti efficienti se viste

in relazione alle specificità delle singole controversie, assicura una risposta efficace ai bisogni di giustizia dei cittadini.

Da ultimo, l'inquadramento normativo in un nuovo testo unico potrebbe auspicabilmente consentire anche alle conciliazioni paritetiche di poter accedere alle facilitazioni fiscali previste dalla normativa, seppure in un quadro di garanzie assicurato dalle associazioni nazionali del CNCU forgiato da una corretta applicazione delle disposizioni del codice del consumo, che possono costituire un volano importante per una ulteriore diffusione di questo strumento e di una concorrenza sempre più aperta e leale con altre procedure operanti in questo settore.

Del resto, i dati sulle conciliazioni paritetiche che annualmente vengono raccolti da Consumer's Forum, consegnano un quadro complesso del fenomeno, sia sul piano della conoscenza da parte dei consumatori, sia sul piano dei rapporti con altre procedure "concorrenti" nel settore delle controversie relative ai servizi essenziali.

A fronte di risultati significativi che annualmente continuano a registrarsi, si pone oggi la necessità di proseguire con rinnovato interesse lungo il percorso che le associazioni e le imprese, con l'ausilio delle Autorità di settore, hanno perseguito in passato.

L'adozione del nuovo testo unico può rappresentare l'occasione per un deciso salto di qualità che, favorito dal riconoscimento normativo, può aprire nuovi spazi di confronto e di collaborazione che - al di là e oltre il diritto positivo - sono la strada privilegiata per assicurare in concreto un sistema di giustizia non solo più efficace ma davvero sostenibile.