



*Il Consumatore e le Aziende (particolare) - Opera del pittore Andrea Claro per Consumers' Forum*

# ***Secondo Rapporto sulle Conciliazioni Paritetiche.***

**A cura di Liliana Ciccarelli,  
Segretario Generale di Consumers' Forum**



**CONSUMERS' FORUM**

**Consumers' Forum**

Via degli Scipioni, 8  
00192 Roma RM

tel. 06 39725486

fax 06 39887519

[www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)

[segreteria@consumersforum.it](mailto:segreteria@consumersforum.it)

# ***Secondo Rapporto sulle Conciliazioni Paritetiche.***

A cura di Liliana Ciccarelli,  
Segretario Generale di Consumers' Forum



## SOMMARIO:

<i>Nota metodologica</i>	pag. 4
<i>Introduzione</i>	pag. 6
<i>1. La conciliazione paritetica: cos'è e come funziona</i>	pag. 9
<i>2. La mappa dei protocolli di conciliazione paritetica</i>	pag. 14
<i>3. I dati generali sulle domande di conciliazione paritetica</i>	pag. 19
<i>4. Gli esiti</i>	pag. 21
<i>5. I tempi e i costi</i>	pag. 30
<i>6. I valori delle controversie</i>	pag. 37
<i>7. Le garanzie e i vantaggi per il consumatore</i>	pag. 39
<i>8. Quali prospettive per la conciliazione paritetica?</i>	pag. 41
<i>9. Conclusioni</i>	pag. 43
<i>Breve bibliografia</i>	pag. 47

## Nota metodologica

Le informazioni contenute nel II Rapporto sulle conciliazioni paritetiche, si riferiscono alle domande di conciliazione presentate nel 2010 dai consumatori alle segreterie delle commissioni di conciliazione paritetica dei seguenti protocolli sottoscritti da associazioni di consumatori e aziende: Telecom (fisso/mobile), Wind, Fastweb, H3G, Vodafone, Teletu, Poste mobile, Intesa Sanpaolo, Poste servizi postali, Poste Bancoposta, Poste Vita, Agos Ducato, Enel, Eni, Edison, Confservizi, A2A, Trenitalia.

Per facilitare la raccolta dei dati in maniera omogenea è stata elaborata una griglia di rilevazione composta di tre sezioni e da una serie di indicatori riguardanti: la domanda di accesso alla procedura di conciliazione, l'analisi della controversia, modalità e tempi di lavorazione della commissione di conciliazione. La metodologia di raccolta dati quindi è stata la stessa adottata nella scorsa edizione ma non del tutto coincidenti sono stati i protocolli oggetto di rilevazione (si sono aggiunti infatti, rispetto alla precedente edizione, i dati di H3G, Agos Ducato, Poste Mobile e Teletu mentre non sono arrivati in tempo utile per la chiusura del rapporto i dati di Autostrade e Ania).

La redazione del II Rapporto sulle conciliazioni paritetiche, è stata possibile grazie alla previsione in ciascun regolamento di una apposita Segreteria Tecnica che, oltre ai compiti di supporto logistico e organizzativo necessari per lo svolgimento delle sedute conciliative, ha anche la funzione di monitorare costantemente i motivi che determinano l'avviamento della procedura, elaborare le relative statistiche nel rispetto dei principi di riservatezza e privacy che sovrintendono ogni modello di *Alternative dispute resolution*.

La raccolta dei dati e delle informazioni è avvenuta tenendo conto dei limiti di riservatezza imposti alle procedure di ADR pertanto l'attenzione è prevalentemente di tipo quantitativo.

I dati così raccolti si riferiscono ad un totale di **21.506** domande di conciliazione pervenute nel corso del 2010.

I dati analizzati con il I Report (disponibile su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)) laddove citati, sono richiamati non al fine di un raffronto - in quanto i dati

oggetto del precedente lavoro non riguardavano gli stessi protocolli – ma per fornire al lettore una informazione più ampia e completa sui risultati raggiunti dalla conciliazione paritetica.

Infine una precisazione terminologica: la scelta di far riferimento nel presente lavoro alle conciliazioni paritetiche e non più alle negoziazioni è ispirata dalla scelta del Legislatore di definire conciliazione il *risultato* al quale si giunge a seguito dello svolgimento della mediazione. Nel nostro caso pertanto la conciliazione è *il risultato della procedura di negoziazione paritetica* censita a livello comunitario come uno dei 750 modelli di ADR.

Si ringraziano le dott.sse Maria Laura Bartolomucci e Sara Di Lascio per la collaborazione nella raccolta delle informazioni e nelle ricerche svolte utili alla redazione del presente lavoro.

## Introduzione

Scopo del presente lavoro è contribuire alla riflessione riguardo i diversi metodi di risoluzione delle controversie di consumo in un contesto oramai maturo, all'interno del quale si colloca una scelta normativa molto precisa tesa a favorire lo sviluppo dei meccanismi conciliativi: D. lgs 28/2010 che ha dato attuazione alla legge 69/09 nella cui Relazione Illustrativa si legge:

(all'art. 1 lett. ): “ *la legge delega n 69/2009 non prevede una struttura rigida e predeterminata della mediazione civile e commerciale, ma si affida principalmente all'esperienza autoregolativa di quei soggetti pubblici e privati che negli ultimi anni hanno dato vita a esperienze di mediazione stragiudiziale di buon successo che possono pertanto costituire il punto di riferimento per l'intervento del legislatore delegato*”.

Il decreto legislativo 28/10 all'art 2 comma 2 recita : “ Il presente decreto non preclude le negoziazioni volontarie e paritetiche relative alla controversie civili e commerciali, né le procedure di reclamo previste dalle carte dei servizi”. Ancora nella Relazione illustrativa si legge:“... *la procedura di mediazione disciplinata dal decreto non esclude il ricorso ad istituti già ampiamente sperimentati nella pratica, che consentono di giungere alle composizioni delle controversie su base paritetica .....*”

Alla luce di tale importante contesto pare pertanto necessario contribuire a colmare una lacuna informativa riguardo il funzionamento ed i risultati ottenuti con l'attivazione della conciliazione secondo il modello paritetico a volte ancora da qualcuno presentato in maniera troppo riduttiva come “una forma avanzata di gestione del reclamo”.

Obiettivo del lavoro che si presenta è non solo fare il punto sull'aspetto quantitativo ma anche contribuire a fornire una interpretazione di un modello di risoluzione alternativa delle controversie che si configura come il più utilizzato dopo quello della conciliazione presso i CORECOM (che riguarda però il solo settore delle telecomunicazioni).<sup>1</sup>

Negli anni precedenti lo stesso Consumers' Forum ha dato conto

<sup>1</sup> *Quarto Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia. ISDACI febbraio 2011*



dell'esperienza dei protocolli di conciliazione volontari nell'ambito del più articolato quadro del *rapporto annuale Consumerism*<sup>2</sup> e ancora più analiticamente nel 2010 grazie alla redazione del I Report sulle negoziazioni paritetiche.

Tali attività rientrano infatti pienamente tra gli scopi statutari dell'associazione Consumers' Forum che prevedono:

- realizzazione di studi, progetti e ricerche che privilegino i temi delle forme extra-giudiziarie di conciliazione e di mediazione del contenzioso;
- realizzazione di attività di formazione dei rappresentanti e degli operatori di sportello delle Associazioni dei consumatori e degli utenti, delle Imprese e delle Istituzioni pubbliche, con particolare riferimento ai temi della conciliazione, delle negoziazioni paritetiche, delle altre forme di risoluzione dei conflitti.

Il valore aggiunto della seconda edizione del report è naturalmente fornire un quadro aggiornato dei dati ma anche verificare la tenuta di una metodologia di raccolta dati con il diretto coinvolgimento dei sottoscrittori dei protocolli operanti in diversi settori con l'obiettivo di estendere, nel tempo, la ricerca in maniera strutturata anche alle esperienze di tipo locale che rappresentano una importante novità nello scenario dell'applicazione del modello paritetico di risoluzione delle controversie di consumo.

Tra gli elementi di novità registrati nel 2010, si segnalano in particolare:

- ✓ sviluppo degli accordi di conciliazione settore energetico;
- ✓ espansione anche a livello territoriale dell'esperienza consolidata a livello nazionale da grandi aziende e da associazioni riconosciute in CNCU (Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti)<sup>3</sup>;

---

<sup>2</sup> I rapporti annuali *Consumerism* 2008 e 2009 così come il I Report sulle negoziazioni paritetiche sono disponibili sul sito [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)

<sup>3</sup> ACU, ADICONSUM, ADOC, ADUSBEF, ALTROCONSUMO, ASSOUTENTI, ASSOCONSUM, CENTRO TUTELA CONSUMATORI E UTENTI, CITTADINANZATTIVA, CODACONS, CODICI, CONFCONSUMATORI, FEDERCONSUMATORI, LA CASA DEL CONSUMATORE, LEGA CONSUMATORI, MOVIMENTO CONSUMATORI, MOVIMENTO DIFESA DEL CITTADINO, UNIONE NAZIONALE CONSUMATORI.

- ✓ previsione nell'art 7 del DM 180/2010 della *possibilità per gli organismi di mediazione di utilizzare i risultati delle negoziazioni paritetiche basate su protocolli di intesa tra le associazioni riconosciute ai sensi dell'articolo 137 del Codice del Consumo e le imprese, o loro associazioni, e aventi per oggetto la medesima controversia*;
- ✓ sperimentazione pilota di forme di conciliazione collettiva per determinati episodi verificatesi nel settore della mobilità;
- ✓ il presente lavoro inoltre si colloca nel corso dello svolgimento della consultazione Europea sulle ADR (con scadenza 15/03/2011) i cui risultati verranno utilizzati dalla Commissione Europea per sviluppare una proposta legislativa prevista per il mese di novembre 2011. Il Consumers' Forum intende partecipare a tale consultazione al fine di contribuire a rappresentare anche a livello europeo l'esperienza svolta in Italia.

# 1. La conciliazione paritetica: cos'è e come funziona

La conciliazione paritetica è un metodo di risoluzione alternativa delle controversie di natura volontaria e negoziale che ha trovato ampia applicazione nel settore delle controversie di consumo. E' una procedura di "tipo valutativo" in quanto la commissione non decide la controversia ma individua una possibile soluzione da sottoporre alla accettazione del consumatore.

Può essere attivata solo a seguito di una sottoscrizione, tra le Associazioni di Consumatori e Aziende, di accordi di intesa specifici detti Protocolli e Regolamenti attuativi che disciplinano lo svolgimento della procedura.

La prima di tale esperienza, nata nell'ambito di un progetto sostenuto dalla Commissione Europa, risale al 1991 ed ha riguardato le controversie relativa all'allora SIP.

Nel corso di 20 anni i protocolli sono proliferati garantendo la gestione in conciliazione paritetica di circa **178.000** controversie (alle quale vanno ad aggiungersi i risultati dei protocolli locali di cui ancora non si ha la disponibilità di una mappa esaustiva) con un particolare sviluppo a partire almeno dal 2004.

La maggiore incidenza negli ultimi anni delle domande di conciliazione paritetica è dovuta da un lato allo sviluppo dei protocolli, e dall'altro all'intervenuta obbligatorietà del tentativo di conciliazione nel settore della telefonia e alla importante gestione dei noti crack finanziari.

## 1.a Come funziona

Ambito di applicazione. L'impresa e le Associazioni che sottoscrivono il Regolamento delineano preliminarmente le tipologie di controversie che possono essere risolte attraverso la procedura. La definizione dell'ambito di competenza può riguardare determinate tipologie di controversie, prodotti/servizi ed eventuale limite di competenza per valore economico (es. tetti massimi di valore della controversia). L'individuazione dei *fenomeni critici* è frutto di una valutazione che emerge dal lato dell'azienda da una anali-

si dei reclami, e dal lato delle associazioni dalle segnalazioni ricevute dai consumatori presso i propri sportelli o servizi di assistenza al consumatore. Questa attività è resa possibile attraverso l'attivazione di *tavoli di lavoro bilaterali*.

Fase preliminare. La domanda di conciliazione deve essere preceduta da un reclamo che il cliente presenta all'impresa. In caso di risposta ritenuta insoddisfacente, oppure in mancanza di una risposta entro un determinato periodo fissato da carta dei servizi o da Autorità di settore, il consumatore può presentare domanda di conciliazione. Le associazioni di consumatori offrono spesso il servizio di assistenza per la risoluzione della controversia fin dalla fase di reclamo attraverso personale appositamente formato.

Composizione dell'organo. La composizione della commissione di conciliazione è paritetica, composta cioè da un rappresentante dell'impresa e da uno delle Associazioni dei consumatori aderenti, scelto direttamente dal cliente oppure, in assenza di un'esplicita indicazione, secondo un criterio turnario fra tutte le Associazioni aderenti. Secondo la Raccomandazione 98/257/CE, , alla quale si ispira il modello di conciliazione paritetica (...) *quando la decisione è adottata collegialmente, la partecipazione paritaria dei rappresentanti dei consumatori e dei professionisti è uno strumento adeguato a garantire tale indipendenza.*

Segreteria tecnica fornisce alla Commissione di Conciliazione ed ai singoli conciliatori, nonché alle parti interessate, tutto il necessario supporto organizzativo per lo svolgimento delle rispettive funzioni ed attività nel corso della procedura. Monitora costantemente i motivi che determinano l'avviamento della Procedura, elabora statistiche che comunica periodicamente alla Commissione; tiene aggiornato l'elenco dei conciliatori indicati dalle Associazioni e dalla azienda, verificando che questi abbiano frequentato specifici corsi di formazione come previsto dal relativo protocollo.

Albo dei conciliatori. I componenti della commissione paritetica sono abilitati a svolgere tale funzione solo a seguito della frequenza di apposito corso di formazione e di aggiornamento periodico. Sono indicati rispettivamente da Azienda e associazioni e possono essere revocati secondo mo-

dalità e cause previste dai rispettivi regolamenti. Non è necessario essere avvocati.

Termini e modalità di presentazione. Il Regolamento stabilisce le modalità e i termini di presentazione delle domande di discussione del caso e di invio del verbale. Il Regolamento prevede anche la durata complessiva del procedimento, dal momento dell'invio della domanda alla conclusione dello stesso.

Caratteristiche del procedimento. La Commissione si riunisce ed esamina il caso tenendo presente sia quello che è emerso in sede di trattazione del reclamo sia i dati, le informazioni, o altre particolarità espresse dal consumatore e raccolte dall'associazione che lo rappresenta. Il consumatore, se lo desidera, può essere ascoltato dalla commissione, la seduta e tutto quello che in essa emerge è riservato. Per tutta la durata del procedimento, sono sospesi i termini di prescrizione e di autotutela da parte dell'azienda. Il consumatore è libero di abbandonare la procedura in qualsiasi momento e di rifiutare la proposta individuata dalla commissione.

Modulo di domanda. I moduli per presentare le domande di Conciliazione sono di semplice compilazione, facilmente accessibili e con campi predisposti per la raccolta delle informazioni essenziali e utili ai fini della definizione della controversia. Il modulo è allegato al Regolamento e il consumatore è correttamente informato riguardo tutti i termini e lo svolgimento della procedura in particolare rispetto al fatto che in ogni momento ha diritto di rifiutare di partecipare alla procedura di conciliazione o di poter recedere dalla stessa e di adire il sistema giudiziario o altri meccanismi di risoluzione stragiudiziale della controversie. E' inoltre informato del fatto che il risultato della conciliazione potrebbe per sua natura essere diverso da quello ottenibile attraverso una procedura giudiziaria. Il mandato conferito dal consumatore riguarda l'individuazione di una proposta di risoluzione della controversia che sarà sottoposta al consumatore stesso (o tramite segreteria tecnica o tramite Associazione di Consumatore) per l'accettazione della proposta individuata.

Costo di accesso alla procedura. La procedura è gratuita per il consu-

matore. Le associazioni di consumatori possono richiedere al consumatore l'adesione alla associazione attraverso cui poter beneficiare di una serie di servizi tra cui l'assistenza in conciliazione.

Conclusione del procedimento. Al termine della discussione la commissione redige un verbale con un'ipotesi di accordo che viene sottoposta al consumatore. Se questi accetta, il verbale vale come accordo transattivo tra le parti ai sensi del codice civile. In caso di mancato accoglimento della proposta o di mancato raggiungimento di una proposta risolutiva, la Commissione redige un verbale di mancato accordo, che lascia libere le parti di proseguire la controversia in altre sedi.

Trasparenza e pubblicità. I protocolli ed i relativi regolamenti attuativi vengono resi noti alle Autorità di regolamentazione ove esistenti, così come i principali risultati ottenuti. In particolare questo sistema è implementato nel settore dell'energia elettrica e del gas, inoltre a partire dal 2006 le associazioni di consumatori firmatarie dei protocolli partecipano all'aggiornamento della banca dati di Unioncamere in materia di conciliazioni di consumo.

Sperimentazione e messa a regime. I protocolli ed i regolamenti sono sottoposti ad un iniziale periodo di sperimentazione in genere con l'individuazione di tipologie circoscritte o con ambito territoriale limitato a una o più regioni geografiche. L'esito della sperimentazione consente di migliorare la procedura e ridefinirne taluni aspetti. I protocolli e relativi regolamenti sono aperti e sottoscrivibili dalle associazioni di consumatori (di cui all'art 137 del codice del consumo) che non ne abbiano preso parte fin dall'origine.

La comunanza degli elementi essenziali sovra richiamati, non impedisce ai singoli regolamenti di caratterizzarsi per alcuni specifici aspetti. E' possibile pertanto individuare alcune differenze che a volte costituiscono **buone pratiche**, come ad esempio :

previsione di un affiancamento e tirocinio pratico per i nuovi conciliatori;

previsione sistemi di verifica dei risultati e del buon andamento della procedura attraverso una commissione di monitoraggio paritetica;

valutazione di eventuali situazioni di disagio economico e/o criticità personale e familiare, a vario titolo riconducibili ai fatti in discussione e rilevanti ai fini di della valutazione equitativa del caso;

creazione di divisioni gestionali *ad hoc* con procedura di assegnazione dei casi a conciliatori necessariamente diversi ed estranei alla fase precedente di valutazione del reclamo;

previsione di una penale a carico dell'azienda in caso di mancato rispetto del termine di adempimento concordato e indicato nel verbale.

Da un recente studio commissionato dalla Commissione Europa DG Sanco<sup>4</sup> in merito ai modelli di ADR in Europa, risulta l'esistenza di ben 750 modelli di ADR diversi tra loro, molti dei quali presenti all'interno di uno stesso Paese. Nello studio è compreso anche il modello paritetico (*joint conciliations*).

---

<sup>4</sup> DG SANCO Study on the use of alternative dispute resolution in the European Union submitted by CPEC, ottobre 2009.

## 2. La mappa dei protocolli di conciliazione paritetica

Nelle tabelle che seguono si riporta la ricognizione dei protocolli sottoscritti ad oggi in vigore i cui testi integrali, comprensivi della relativa modulistica, sono disponibili sui siti delle rispettive aziende e delle associazioni di consumatori.

Per una maggiore diffusione e divulgazione presso i consumatori molti protocolli prevedono la diffusione e la stampa di materiale informativo quali leaflet, locandine, opuscoli e guide pratiche oltre che sezioni dedicate sui siti Internet. Alcune aziende indicano anche nei testi contrattuali la possibilità per il cliente consumatore di risolvere una controversia attraverso il **ricorso volontario** alla procedura di conciliazione concordata tra azienda e associazioni di consumatori.

La possibilità inoltre di accedere alla procedura di risoluzione delle controversie è presente anche in numerose carte dei servizi.

La comunicazione dell'operatività dei protocolli di conciliazione avviene anche attraverso apposite comunicazioni in bollette e in documenti di fatturazione.

Nella direzione di una ampia divulgazione degli strumenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie è intervenuta da tempo anche l'Autorità dell'energia elettrica e del gas con l'emanazione, ad esempio, del **codice di Condotta Commerciale per la vendita di gas naturale ai clienti finali**.

Il Codice prevede infatti, all'art 11, che i contratti per la vendita di gas predisposti dagli esercenti e consegnati o trasmessi ai clienti finali devono contenere le modalità con le quali il cliente formula all'esercente richieste di informazione e reclami, nonché le modalità di attivazione delle eventuali procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

Si riporta di seguito nella Tabella 1 la mappa dei principali protocolli nazionali di conciliazione paritetica che hanno tuttavia *diversi livelli di implementazione* in considerazione del processo abbastanza articolato e impegnativo che coinvolge i sottoscrittori. Dovendo semplificare, ma al tempo stesso offrire al lettore una raffigurazione delle diverse fasi che portano



all'offerta del servizio di conciliazione paritetica, si riporta il percorso di sviluppo di un protocollo di conciliazione e relativa implementazione:

- Costituzione tavolo lavoro per analisi criticità segnalate dai consumatori e miglioramento dei servizi
- Redazione e firma di accordo quadro /protocollo per la gestione dei conflitti
- Redazione di materiali divulgativi
- Formazione dei conciliatori
- Periodo di sperimentazione
- Valutazione dei risultati
- Eventuali revisioni del regolamento
- Aggiornamento conciliatori
- Messa a regime degli strumenti e piena operatività

## PRINCIPALI PROTOCOLLI NAZIONALI DI CONCILIAZIONE

Settore	Azienda
<b>Telefonia</b>	1. Telecom (fisso/mobile) 2. Wind 3. H3G 4. Fastweb 5. Vodafone 6. Teletu 7. Poste Mobile
<b>Energia</b>	8. Enel 9. Eni 10. Edison 11. Sorgenia 12. Confservizi/Federutility
<b>Servizi bancari/finanziari</b>	13. Intesa Sanpaolo (titoli Parmalat) 14. Intesa Sanpaolo (c/c e mutui) 15. Monte dei Paschi di Siena 16. AGOS Ducato 17. Poste/Banco posta 18. Poste vita 19. Unicredit
<b>Assicurazioni</b>	20. Ania rcauto 21. UGF
<b>Servizi postali</b>	22. Poste italiane
<b>Trasporti/mobilità</b>	23. Trenitalia 24. Autostrade 25. Alitalia
<b>Turismo</b>	26. Astoi/Assotrail
<b>Pubblici esercizi</b>	27. FIPE
<b>Professioni</b>	28. Ordine nazionale Psicologi

**Tabella 1 Fonte Consumers' Forum**

Rispetto alla mappa ricostruita nella scorsa edizione si segnalano, a dimostrazione di un interesse costante verso tale strumento, tre importanti nuovi protocolli nazionali: Unicredit, Alitalia e Astoi/Assotrail.

La maggior parte dei protocolli è sottoscritta dalla gran parte delle sigle associative riconosciute a livello nazionale.

### Procedure che si avvalgono di apposite piattaforme on line

ENEL

ENI

WIND

TIM

H3G

VODAFONE

TELETU

FASTWEB

ANIA

**Tabella 2 Fonte Consumers' Forum**

### PROTOCOLLI REGIONALI

Settore	Azienda/ Ente	Regioni
Telecomunicazioni	Teleunit	Umbria
Servizi aeroportuali	SEA	Lombardia
Energia	Abbanoa (acqua)	Sardegna
	Hera	Emilia Romagna
	Eni	
	Aimag	
	A2A	Lombardia
	Linea Group Holding	
	Aspem Varese	
	ASPM Soresina Servizi	
	Gelsia	
	ASEA agenzia sannita per l'energia e ambiente	Campania
	ASCOPIAVE	Veneto
	VIVIGAS	Veneto
	ACEA	Lazio
	UNOGAS	Liguria
	Publiacqua	Toscana
	Acqualatina	Lazio
	Iride	Liguria
	ASPEM	Lombardia

Settore	Azienda/ Ente	Regioni
Energia	Alta calore servizi	Campania
	Acquedotto pugliese	Puglia
	Acquedotto lucano	Basilicata
	Toscana energia	Toscana
Condominio	ANACI (Bolzano)	Provincia autonoma BZ

**Tabella 3 Fonte Consumers' Forum**

La conciliazione paritetica è dunque molto sviluppata in termini di accordi sottoscritti, ma anche nei numeri risulta uno dei modelli di ADR più utilizzato in Italia dai consumatori . Dall'ultimo rapporto Isdaci risulta che per il 2009 le domande di conciliazione paritetiche hanno rappresentato il **32,3%** di tutte le domande di ADR svolte in Italia.

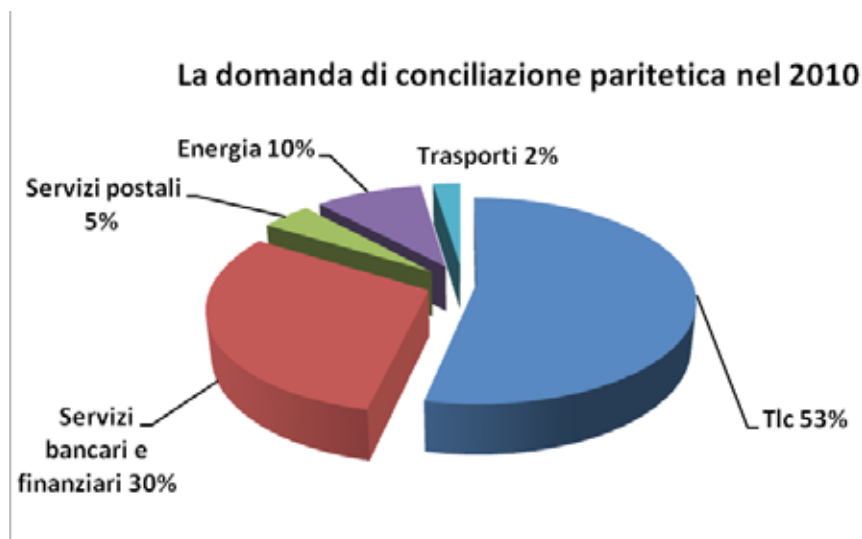
### 3. I dati generali sulle domande di conciliazione paritetica

Il totale delle 21.506 domande di conciliazione rilevate nella seconda edizione del Rapporto risulta così distribuito nei diversi settori:

Settori	Domande di conciliazione rilevate nel 2009	Domande di conciliazione rilevate nel 2010
Telecomunicazione	16249	11750
Servizi bancari/finanziari	11414	6289
Servizi postali	863	917
Energia	787	2051
Mobilità/trasporti	385	499*
Assicurazioni	240	//

*\*il dato comprende anche una esperienza di conciliazione collettiva*

**Tabella 4 Fonte Consumers' Forum**



**Figura 1 Fonte Consumers' Forum**

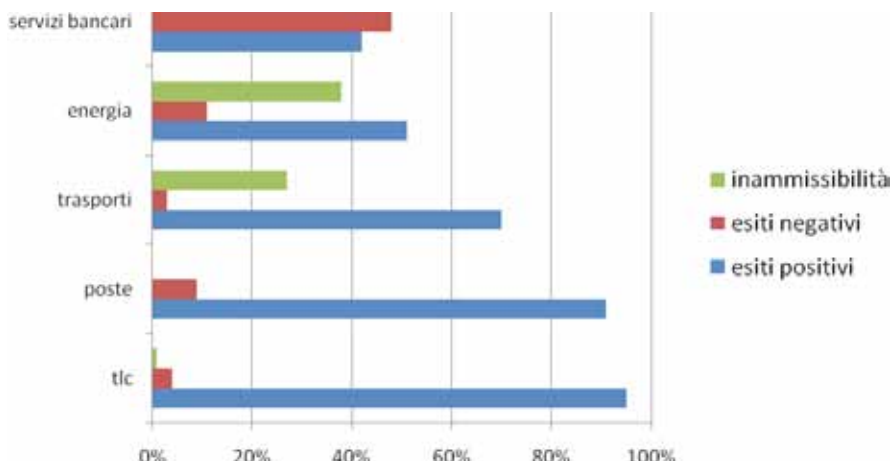
Tale distribuzione dipende da numerosi fattori tra i quali :

- ✓ numero dei protocolli attivi in ciascun ambito di intervento;
- ✓ livello di conoscenza dei consumatori riguardo procedure di conciliazione (alcune attive fin dai primi anni Novanta, altre invece di recentissima introduzione);
- ✓ livello di implementazione dei protocolli e diffusione territoriale degli stessi nelle fasi di sperimentazione;
- ✓ obbligatorietà del tentativo di conciliazione nel settore delle telecomunicazioni;
- ✓ non tutti gli accordi sono sottoscritti dalle sigle associative riconosciute a livello nazionale, con evidente diversa portata in termini di diffusione dell' informazione.

Rispetto alla precedente annualità, fermo restando la non comparabilità dei dati per le ragioni indicate nella nota metodologica, risulta un notevole aumento delle conciliazioni nel settore energetico e dei trasporti rispetto al quale è stata considerata anche la conciliazione paritetica collettiva posta in essere in via eccezionale nel dicembre 2010 per i disagi causati ai passeggeri di un treno ES Roma-Venezia. In calo le domande di conciliazione paritetica nel settore delle tlc e dei servizi bancari e finanziari, che pure rappresentano ancora le principali esperienze in termini quantitativi del fenomeno, il che ci occupa a determinare una forte incidenza del ricorso alla conciliazione nel settore bancario. È stato anche per quest'anno il protocollo relativo alla gestione dei titoli Parmalat che ha esaurito la trattazione delle domande pervenute proprio nel corso del 2010.

## 4. Gli esiti

Le domande concluse hanno una buona percentuale di risoluzione positiva seppure con una diversa incidenza per i singoli settori come riportato nel grafico seguente



**Figura 2 Fonte Consumers' Forum**

Gli esiti negativi comprendono le seguenti situazioni

- Mancata individuazione di proposta da parte delle commissioni
- Abbandono della procedura da parte del consumatore
- Mancata adesione del consumatore alla proposta individuata dalla commissione

I mancati accordi testimoniano il grado di partecipazione e l'esercizio della piena libertà da parte del consumatore nell'accettare o meno la proposta individuata dalla commissione.

La commissione non decide la controversia ma propone una soluzione al consumatore individuata a seguito della trattazione svolta; il consumatore a sua volta ha a disposizione un numero congruo di giorni per valutare la

proposta in base alla ponderazione dei suoi interessi, per chiedere chiarimenti e/o consultare persone di sua fiducia . A titolo esemplificativo si riporta di seguito una tabella con l'indicazione dei giorni a disposizione del consumatore per la valutazione della proposta individuata dalla commissione

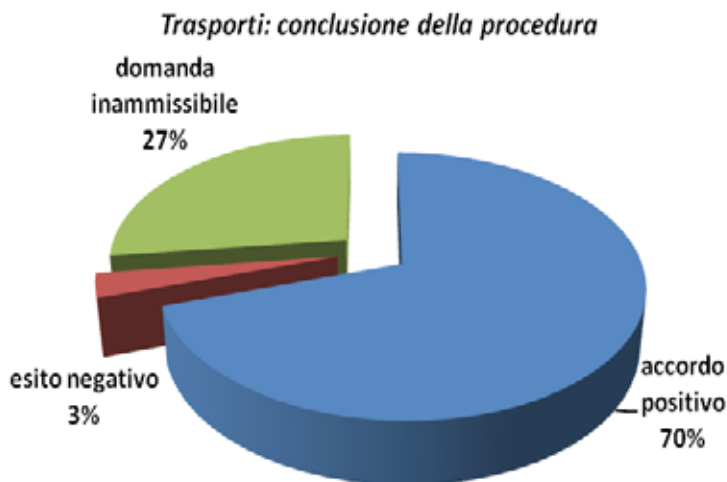
<b>Regolamento</b>	<b>Tempi previsti per esame della proposta da parte del consumatore</b>
Trenitalia	15 giorni lavorativi
Alitalia	10 giorni lavorativi
Poste vita	30 giorni lavorativi
Agos Ducato	30 giorni lavorativi
Eni	15 giorni solari
Edison	10 giorni lavorativi
Sorgenia	10 giorni lavorativi
Unicredit	15 giorni lavorativi
Intesa Sanpaolo	20 giorni lavorativi
Vodafone	10 giorni lavorativi
Wind	5 giorni lavorativi

**Tabella 5 Fonte Consumers' Forum**

I termini sovra richiamati per consentire al consumatore una adeguata valutazione non si intendono (per prassi) perentori dal momento che molto spesso vengono concessi termini ben più abbondanti. In caso di mancata risposta del consumatore, la proposta di risolutiva si considera rifiutata, pertanto l'esito della procedura risulterà negativo per mancata accettazione del consumatore.

Si riportano di seguito i dati circa l'esito della procedura di conciliazione paritetica considerando i singoli settori

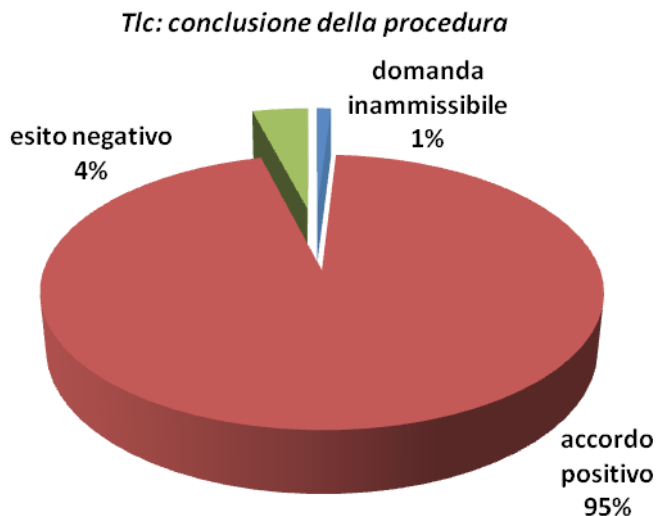




**Figura 3** Fonte Consumers' Forum

Le casistiche più ricorrenti nel caso della procedura Trenitalia riguardano le condizioni di viaggio (39%); l'incidenza della domanda dichiarata inammissibile dipende da domande che afferiscono a tratte o tipologie di treni per i quali non è prevista l'applicazione della procedura. Il 98% dei casi viene risolto con un solo incontro della commissione. Le comunicazioni al consumatore della possibilità di risolvere in conciliazione una controversia vengono fornite attraverso i canali delle Associazioni di consumatori ma anche attraverso una serie di strumenti implementati dall'azienda; nella risposta scritta al reclamo viene data comunicazione della possibilità di adire la conciliazione se non si ritiene soddisfacente lo stesso, sono state realizzate guide e opuscoli divulgativi disponibili anche presso agenzie di viaggio assistenza e vendita e particolare cura è stata prestata alle informazioni in apposita sezione del sito.

La presenza di un accordo per la gestione delle singole controversie ha creato le condizioni anche per l'applicazione - in via al momento eccezionale - di una forma di conciliazione collettiva (riferita cioè a tutti gli utenti di un medesimo treno).



**Figura 4 Fonte Consumers' Forum**

L'altissima percentuale degli accordi positivi nel settore della telefonia è un ottimo risultato per il consumatore in considerazione del tentativo obbligatorio previsto quale condizione di procedibilità della domanda giudiziaria.

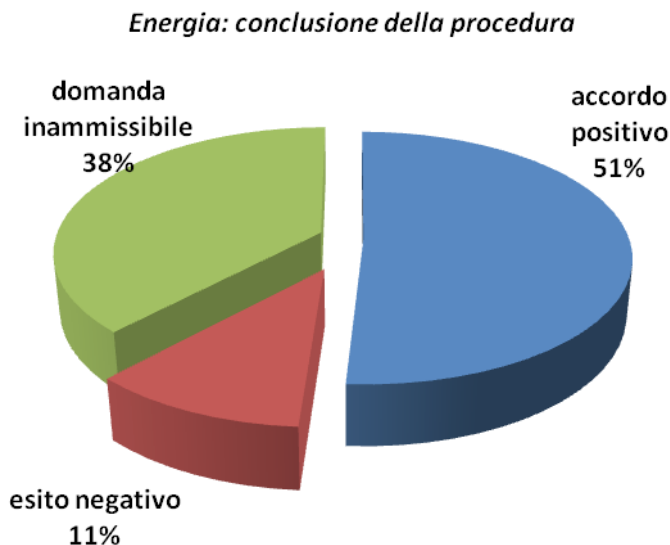
Gli utenti che intendano agire in giudizio per la violazione di un proprio diritto, sono tenuti a promuovere preventivamente un tentativo di conciliazione dinanzi al Co.Re.Com. della propria regione che abbia già firmato la convenzione bilaterale con l'Autorità per l'esercizio delle funzioni delegate.

In alternativa, gli utenti hanno la facoltà di esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione, presso le Camere di Commercio territorialmente competenti - ovvero gli organismi di conciliazione in materia di consumo individuati ai sensi dell'articolo 141 del Codice del consumo, come previsto dall'articolo 13, comma 1, della delibera n. 173/07/CONS - e presso gli organismi istituiti con accordi tra le associazioni di consumatori rappresentative a livello nazionale e gli operatori di comunicazioni elettroniche, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della delibera 173/07/CONS.

La scarsa incidenza dell'inammissibilità dimostra come, in questo settore, i consumatori abbiano una certa familiarità con lo strumento ed inoltre si tratta nella gran parte dei casi di protocolli che comprendono la generalità delle controversie che un utente può avere in corso con il proprio gestore. Dal punto di vista dei fenomeni rilevano in particolare i casi della telefonia fissa che rappresentano circa il 65% dei casi.

Telefonia	Oggetto di domanda di conciliazione
FISSO	disconoscimento traffico ritardi nella riparazione guasti attivazione servizi non richiesti errata disattivazione servizi
MOBILE	contestazione accrediti disconoscimento tariffazione altro

**Tabella 6** Fonte Consumers' Forum



**Figura 5** Fonte Consumers' Forum

Il fenomeno della inammissibilità della domanda interessa in particolare modo il settore energetico per due principali motivi:

- Alcuni protocolli non prevedono la possibilità di gestire in conciliazione tutti i fenomeni ma una condivisa tipologia di controversie (comunque molto significativa);
- Gli applicativi informatici predisposti ad hoc per la gestione delle conciliazioni paritetiche garantiscono la possibilità di una effettiva *on line dispute resolution*; prevedono infatti diversi step di lavorazione con tempi stabiliti in maniera rigorosa (a determinare l'improcedibilità, ad esempio, può essere l'inserimento dei dati avvenuto dopo un certo termine indicato dal software come data di scadenza). Per superare tali ostacoli, gli applicativi informatici sono stati parzialmente modificati, e in determinati casi la gestione dei casi è avvenuta prevedendo in determinate fasi la possibilità di tecniche di negoziazione con incontro diretto dei conciliatori.

È bene precisare che l'analisi di inammissibilità in tutti i protocolli viene comunque svolta congiuntamente dalla commissione paritetica. In caso di inammissibilità la procedura si risolve con una comunicazione formale inviata all'utente al quale vengono spiegati i motivi di inammissibilità.

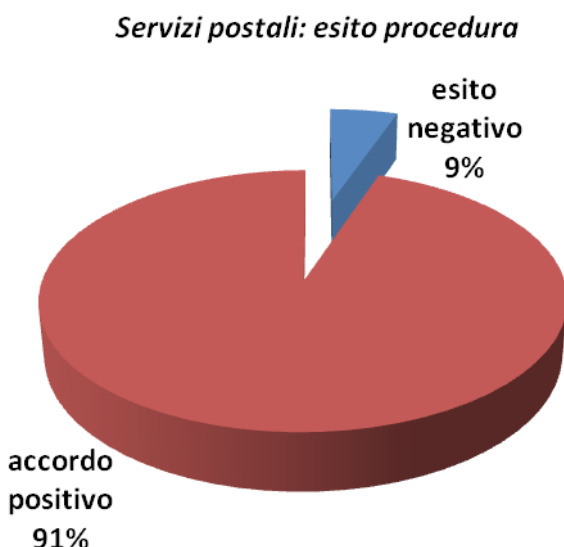
Il settore energetico continua ad essere un laboratorio vivace di modalità procedurali ancora in evoluzione. Il livello di conflittualità in questo settore è crescente, i protocolli ricoprono oramai tutti i mercati (gas- elettrico, libero e vincolato) ed è in buona parte legato all'aumento nel settore elettrico dei passaggi dei consumatori verso il mercato libero.

Aumentano anche altri strumenti di tutela per il consumatore come ad esempio "lo Sportello del consumatore" predisposto dall'AEEG in collaborazione con Acquirente Unico, che nel corso del 2010 ha gestito 30.000 reclami. Va inoltre rilevato che nel settore opera il sistema del *rimborso automatico*, pertanto quando l'impresa esercente, per sua diretta responsabilità, non è riuscita a rimborsare lo standard specifico di qualità commerciale definito dall'Autorità, è tenuta a pagare un rimborso automatico agli utenti interessati senza un'apposita richiesta o reclamo da parte di questi ultimi.

Per promuovere la conoscenza della conciliazione paritetica presso i consumatori sono state inserite apposite comunicazioni in bolletta, in alcuni contratti è indicata la conciliazione paritetica come modalità volontaria per la risoluzione delle controversie.

Energia	Oggetto di domanda presso commissioni paritetiche
Elettricità	rateizzazione congruagli doppia fatturazione ritardo attivazione servizio pratiche commerciali scorrette
Gas	ricostruzione consumi e/o rettifica gestione morosità mancata fatturazione

**Tabella 7 Fonte Consumers' Forum**



**Figura 6 Fonte Consumers' Forum**

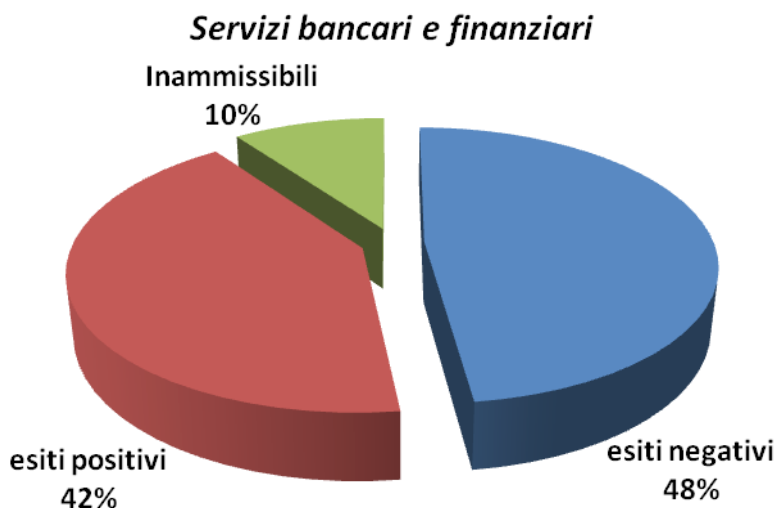
Il Decreto legislativo 261/99, recependo le indicazioni europee sulla normativa postale (Direttiva Europea 67/97), ha posto l'obbligo da parte dell'operatore di prevedere *“procedure trasparenti, semplici e poco onerose*

*per la gestione dei reclami degli utenti, ivi comprese le procedure conciliative in sede locale uniformate ai principi comunitari” (Art. 14).*

Dal 2002 Poste italiane si è dotata dello strumento della conciliazione paritetica gestendo da allora un totale di 8.359 domande di conciliazione distribuite tra le 9 commissioni competenti territorialmente.

Nel 2010 il regolamento di Conciliazione ha ampliato il campo di applicazione in quanto sono stati ammessi alla procedura diversi prodotti e servizi anche internazionali (Pacco ordinario Internazionale, Qpe, Ems) e i servizi al destinatario (Seguimi, Aspettami, Dimmi Quando).

Il 48% delle domande interessa il Pacco celere e il 17% la raccomandata.



**Figura 7 Fonte Consumers' Forum**

È il settore dove tradizionalmente è più bassa la percentuale degli accordi raggiunti seppure rimane molto rappresentativo il risultato positivo ed esistono inoltre delle notevoli differenze di risultato nell'ambito dei singoli protocolli che operano nel settore. Nel 42% dei casi risolti con diritto a rimborso da parte del consumatore non è infrequente la restituzione anche del 100% del danaro oggetto di contestazione. Ciò è reso possibile in considerazione

delle particolari situazioni previste dai protocolli e dalla risultanza della negoziazione che tiene conto anche di fattori non meritevoli di considerazione in un contesto giudiziario, ma che acquistano significato e peso specifico nella valutazione degli interessi delle parti.

I protocolli attivati per la gestione dei noti crack finanziari prevedono una valutazione del profilo del risparmiatore che mira ad individuare in particolare fasce deboli della popolazione coinvolta (scarso livello di competenze finanziarie, condizioni sociali ed economiche difficili ecc.); questo ha determinato l'esclusione o la mancata previsione di proposte conciliative da parte della commissione nelle ipotesi in cui, da una serie di indicatori previsti dal regolamento, si rilevava una elevata propensione al rischio di investimento da parte del cittadino. La presenza di questo tipo di protocolli ha senz'altro contribuito a fornire una adeguata tutela per le categorie socialmente più svantaggiate.

Pur non essendo obbligatoria l'assistenza tecnica, è questo il settore dove le Associazioni di consumatori si avvalgono con maggiore frequenza di negoziatori con competenze anche di tipo legale.

## 5. I tempi e i costi

Nel nostro Paese oltre 30.000 cittadini hanno già chiesto di essere indennizzati a causa dell'irragionevole durata del processo, ottenendo decine di milioni di euro di risarcimenti, con un trend di crescita delle richieste pari al 40% l'anno<sup>55</sup>.

Partendo dai dati raccolti dalla World Bank del 2009, la Fondazione Censis nel 44esimo Rapporto annuale ha sottolineato come il tempo medio stimato per la **soluzione di una disputa commerciale**, misurato in termini di giorni a decorrere dall'iscrizione della causa al ruolo fino al momento della liquidazione o dell'effettivo pagamento, in Italia è pari a ben **1.210 giorni**. Un dato medio omogeneo a quello di paesi meno sviluppati, quali lo Sri Lanka (1.318 giorni), la Liberia (1.280) ed il Gibuti (1.225), mentre in Francia occorrono solo 331 giorni, e in Germania 394. In un'analisi di medio periodo, nell'arco temporale intercorrente tra il 2003 ed il 2008, il trend di crescita dei tempi medi del processo risulta preoccupante, essendosi attestato su un aumento, per **la durata dei procedimenti per la soluzione di dispute commerciali**, pari a 565 giorni in **5 anni**.

Il Rapporto annuale sulla giustizia civile presentato all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011 segnala come sia in aumento anche la durata media dei giudizi davanti al giudice di pace, che nel triennio 2007-2009 ha segnato una costante crescita in valori assoluti e percentuali, passando da 291 giorni nel 2007 a 324 giorni nel 2009, con un aumento dell'11,3%. I dati relativi al primo semestre del 2010 mostrano, secondo le stime in corso, la tendenza ad un ulteriore aumento.

La nuova disciplina sulla mediazione civile e commerciale pone il riferimento temporale massimo per la chiusura del procedimento in 4 mesi.

L'esperienza della conciliazione paritetica è ampiamente dentro parametri temporali indicati come dimostra la tabella seguente che consente di affermare che tale istituto ha dei tempi medi di trattazione che possono essere stimati in **60/65 giorni** con un numero di sedute/incontri della commissione

---

<sup>5</sup> Ministero della Giustizia Relazione del guardasigilli sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2009 [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)



che si risolve in un incontro per singolo caso nel 95% dei casi.

I dati sulla tempistica rispecchiano la situazione già registrata lo scorso anno e mostrano addirittura un lieve miglioramento nel settore dei servizi postali e delle telecomunicazioni.

Commissioni paritetiche	Tempi medi
Settore energia	Circa 50 giorni
Servizi postali	Circa 80 giorni
Servizi bancari/finanziari	Circa 80 giorni
Telecomunicazioni	Circa 40 giorni
Trasporti	Circa 30 giorni

**Tabella 8 Fonte Consumers' Forum**

La celerità della procedura rappresenta uno dei punti di forza del sistema paritetico. I tempi più lunghi del settore bancario si giustificano per la maggiore complessità delle questioni esaminate che a volte necessitano di integrazioni nella documentazione fornita in fase di domanda dal consumatore.

Per quanto riguarda il settore postale incidono, per numerose pratiche, istruttorie complesse come ad esempio in caso di furto, di manomissione pacchi o disconoscimento della firma. In questi casi può esservi la competenza dell'autorità giudiziaria che comporta una istruttoria ulteriore con un conseguente allungamento dei tempi di lavorazione. Il tempo stabilito dal regolamento per la conclusione del procedimento è comunque di 120 giorni.

Strettamente correlato al tempo è, a nostro avviso, la questione dei costi della giustizia e delle forme di risoluzione alternativa delle controversie di natura commerciale.

Una delle caratteristiche ormai consolidate delle ADR in materia di consumo è l'accessibilità economica resa possibile anche grazie all'assenza dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica che potrebbe incidere negativamente soprattutto nei casi di controversie di modesto valore economico.

In uno studio europeo del 2007 relativo alla trasparenza delle spese giudiziali ([www.e-justice.europa.eu](http://www.e-justice.europa.eu)) risulta che per l'Italia in una scala di tra-

sparenza da 1 a 5 delle spese legali il giudizio è pari a 3; ancora più basso l'indice di trasparenza per le perizie pari a 2. Lo studio si conclude con delle raccomandazioni che per l'Italia vanno nella direzione di una implementazione del processo di liberalizzazione delle professioni appena avviato al momento della stesura dello studio, processo rispetto al quale come è noto in realtà il nostro Paese sta nei fatti tornando indietro. Il riferimento in particolare è ai lavori della riforma forense rispetto ai quali l'Antitrust è stata molto critica (segnalazione a Governo e Parlamento n. 41 del 21/9/09) proprio per la valutazione dell'impatto del ripristino delle tariffe minime e per la previsione dell'assistenza legale anche nelle procedure di mediazione e conciliazione. Secondo l'Antitrust *"la previsione dell'esclusività dell'assistenza legale in procedure di mediazione e forme stragiudiziali in genere non comporta un effettivo accrescimento della tutela degli assistiti, ma determina una restrizione della concorrenza tra professionisti e incide significativamente sui costi delle procedure amministrative, conciliative e stragiudiziali, con ripercussioni negative sui cittadini e sulle imprese"*.

*Per l'Antitrust inoltre "le tariffe fisse e minime non garantiscono la qualità della prestazione mentre restringono la concorrenza. A protezione del cliente e, in particolar modo, delle persone fisiche e delle piccole imprese, potrebbe trovare invece giustificazione il mantenimento soltanto delle tariffe massime, con riferimento a prestazioni con carattere seriale e di contenuto non particolarmente complesso"*.

Anche l'AGCOM e ancora più di recente l'AEEG sono intervenute sulla questione della assistenza legale obbligatoria in procedure extragiudiziali riferendosi all'esperienza e al modello delle procedure di conciliazioni paritetiche operanti nei settori di loro competenza ove il raggiungimento di risultati positivi e il buon funzionamento in termini anche di garanzie per il consumatore è assicurato anche senza la presenza obbligatoria del legale.

Nella segnalazione l'Agcom del novembre 2009 l'Autorità sottolinea come *"... non può essere condivisa la scelta di obbligare gli utenti ad avvalersi della difesa tecnica di un avvocato nelle procedure di conciliazione e nei procedimenti davanti alle Autorità: la Direttiva 2002/22/CE, infatti, che regola i diritti degli utenti in materia di reti e servizi di comunicazione elettro-*

*nica, stabilisce che «gli Stati membri devono assicurare procedure extragiudiziali trasparenti, semplici e poco costose per l'esame delle controversie irrisolte».*

*È evidente, allora, che la necessaria presenza di un avvocato, con il suo ruolo tipicamente difensivo, può da un lato irrigidire la semplicità delle procedure e, dall'altro, comporta certamente un aumento dei costi che, specialmente nelle liti di ridotto valore (quali sono generalmente quelle in materia di comunicazioni elettroniche), davvero non è auspicabile.*

*In conclusione, quindi, Agcom ritiene che la materia debba continuare ad essere disciplinata dalle proprie norme speciali, emanate in applicazione di quelle comunitarie, che lasciano libere le parti di agire personalmente o con il solo ausilio delle associazioni di consumatori. Bisogna evitare di inceppare il funzionamento di un sistema che ha dato buona prova: nel 2008, per esempio, degli 80.000 casi di tentativi obbligatori di conciliazione presentati per la risoluzione delle liti in materia di comunicazioni elettroniche davanti ai Corecom, alle Camere di Commercio o alle commissioni paritetiche di aziende e associazioni, oltre il 60% si è risolto in via transattiva, con picchi, in alcuni casi, del 98%, e in tempi abbastanza rapidi”.*

*E' del dicembre 2010 infine la segnalazione dell'AEEG secondo cui l'art. 2, comma 6, del d.d.l. sulla riforma forense impone “ una irragionevole limitazione al diritto dei privati di farsi assistere o ricevere consulenza stragiudiziale da soggetti diversi da avvocati, come il personale che lavora presso le Associazioni di consumatori, oppure ingegneri ed economisti. La limitazione non tiene conto della regolazione del settore, né dei tecnicismi sottesi alle dispute che sorgono nei mercati dell'energia. Essa non trova neppure giustificazione nell'esigenza di garantire una migliore tutela dei soggetti coinvolti nei procedimenti e nelle dispute menzionate.*

*All'interno di tali controversie è utile distinguere da un lato quelle che vedono contrapporsi fornitori e clienti domestici, dall'altro gestori delle reti e fornitori o produttori.*

*Le prime sono spesso seriali e di modesto valore economico, caratteristiche che inducono i consumatori a rivolgersi, più che agli avvocati, al*

*personale delle Associazioni di consumatori, che gestendo una molteplicità di small claims pressoché identici, è in grado di assicurare tempestività e professionalità. .... oggi l'assistenza e la consulenza stragiudiziale nelle controversie tra imprese e consumatori nel settore dell'energia sono spesso assicurate gratuitamente da Associazioni di consumatori formate e aggiornate con il contributo decisivo dell'Autorità. Assistenza e consulenza che però in base alla disposizione oggetto di segnalazione sarebbero vietate, con conseguente perdita del patrimonio di conoscenza ed esperienza finora maturati dalle Associazioni e senza che il divieto possa essere giustificato nell'ottica di una migliore tutela degli interessi di consumatori.”.*

La scelta di riservare le attività di assistenza e consulenza stragiudiziale agli avvocati collide anche con le indicazioni provenienti dal diritto comunitario.

Le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, relative a norme comuni rispettivamente per il mercato interno dell'energia elettrica e per quello del gas, sottolineano che la garanzia di una maggiore protezione dei consumatori implica la possibilità di ricorrere ad *“un meccanismo indipendente quale un mediatore dell'energia o **un organismo dei consumatori** ai fini di un trattamento efficiente dei reclami e della risoluzione stragiudiziale delle controversie”* (art. 3, par. 3, direttiva 2009/72/CE e art. 3, par. 9, direttiva 2009/73/CE).

In base alla raccomandazione 98/257/CE della Commissione del 30 marzo 1998 sui *“Principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo”*, i meccanismi alternativi di risoluzione non giudiziale delle controversie, per essere efficaci, devono porre rimedio ad alcuni dei problemi che contraddistinguono la giustizia ordinaria, quali le spese elevate, la lunghezza dei termini e l'eccessiva complessità delle procedure.

Nella stessa direzione si muove la raccomandazione 2001/310/CE della Commissione, del 4 aprile 2001, sui *“Principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo”*, in base alla quale le ADR devono assicurare mezzi

pratici, efficaci e poco costosi di composizione delle controversie, anche nel caso in cui la composizione stessa non avvenga mediante l'intervento attivo di terzi che propongono o impongono una soluzione.

Si ritiene abbastanza significativo e perfettamente in linea con le valutazioni delle Autorità di settore il dato emerso dai questionari oggetto di analisi per l'elaborazione del presente report dai quali risulta che nel settore energetico il 93% dei conciliatori non sono avvocati; è invece più significativa la presenza dei legali nei settori delle controversie bancarie e finanziarie.

***Il finanziamento dei sistemi di giustizia alternativa è necessario sia per la creazione che per il funzionamento dei sistemi ADR, che devono in ogni caso essere sostenibili.*** A questo tema pone particolare attenzione il documento di consultazione europea in corso dal quale risulta che il 25% di questi sistemi è finanziato interamente da fondi pubblici e il 34% dalle imprese. La quota rimanente è finanziata o dalle parti o da una combinazione di diverse fonti.

Di particolare interesse è il meccanismo individuato in Italia già da diversi anni per il finanziamento di parte dei costi della conciliazione paritetica attraverso l'utilizzo, a favore degli stessi consumatori, dei fondi di provenienza delle multe Antitrust e AEEG pagate dalle aziende a seguito di sanzioni comminate dalle autorità in violazione dei diritti dei consumatori e della concorrenza. Più nel dettaglio: l'art. 148, comma 2 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, stabilisce che le entrate derivanti da sanzioni Agcm siano riassegnate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ad un apposito Fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo Economico per essere destinate alle iniziative a vantaggio dei consumatori individuate di volta in volta con decreto del Ministro dello Sviluppo economico, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Successivamente anche l'articolo 11-bis del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con legge 14 maggio 2005, n. 80 ha previsto che l'ammontare proveniente dal pagamento delle sanzioni irrogate dall'Autorità per l'Energia elettrica e gas fosse destinato ad un fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas approvati dal MSE su proposta dell'Autorità stessa.

Tale sistema predisposto dal Legislatore ha consentito di ricoprire una parte del costo di implementazione e tenuta del sistema delle conciliazioni paritetiche garantendo altresì un **monitoraggio istituzionale e terzo** del funzionamento del modello paritetico ad ulteriore rafforzamento delle garanzie di indipendenza e trasparenza.

Il crescente sviluppo delle conciliazioni paritetiche e la garanzia di gratuità per il cittadino rende necessaria la stabilità del sistema di finanziamento. Il CNCU è impegnato nella definizione di proposte che possano garantire stabilità e la tenuta del sistema di conciliazione paritetica che si candida per sua natura ad essere lo **schema tipo** di riferimento per le controversie di consumo.

## 6. I valori delle controversie

Il documento di consultazione 2011 della Commissione europea sui sistemi di ADR riporta il dato secondo cui le perdite subite dai consumatori europei a causa di problemi con merci e servizi acquistati sono stimati pari allo **0,3% del Pil Europeo**. A seguito di un reclamo non andato a buon fine o ritenuto insoddisfacente il 46% dei consumatori europei non prende ulteriori provvedimenti, i problemi lamentati dai consumatori pertanto spesso rimangono irrisolti.

Questo scenario aiuta a comprendere quanto utili siano in generale le procedure di ADR e in particolare il sistema di negoziazione paritetica che va ad incidere proprio sulla **zona grigia** dei micro fenomeni seriali e frequenti, dove il rischio di non vedere tutelato un diritto è elevatissimo. Tali fenomeni, complessivamente considerati, come dimostrano le stime europee sopra richiamate, non sono poi così irrilevanti da un punto di vista economico.

Controversia	Valore economico medio
Tlc Fisso	circa 400 euro
Tlc Mobile	circa 800 euro
Servizi Bancari/finanziari	circa 8.000 euro
Servizi postali	circa 150 euro
Trasporti	circa 80 euro
Energia	circa 400 euro

**Tabella 9 Fonte elaborazione Consumers' Forum su dati aziende e associazioni**

A differenza di altri strumenti di ADR presenti in Unione Europea - ove in alcuni casi sono previsti tetti minimi di valore della controversia per poter accedere alla procedura come ad esempio in Danimarca, Estonia, Svezia – in Italia la procedura paritetica non prevede tetti minimi di accesso, pertanto è possibile adire una commissione paritetica anche per una controversia di 10 o 5 euro.

In generale in Italia così come in Francia, Germania, Regno Unito e in altri Paesi non sono previsti tetti minimi di valore della controversia per adire una sede di ADR ma il valore aggiunto della paritetica è l'assenza di costi

di accesso. Tale gratuità consente di “intercettare” anche questioni di scarsissima rilevanza economica dove probabilmente la vera pretesa del consumatore può essere la richiesta di maggiore attenzione alla qualità dei servizi in considerazione di una certa fidelizzazione in contesti di liberalizzazione e possibilità di scelte alternative da parte dello stesso consumatore.

La procedura paritetica può avere tetti di valore massimi per la trattazione senza variare le regole di accesso che rimangono le stesse indipendentemente dal valore della controversia; ciò avviene nel settore delle assicurazioni e in alcuni protocolli dei servizi bancari dove il tetto viene fissato rispettivamente in 15.000 euro o 20.000/25.000 euro.



## 7. Le garanzie e i vantaggi per il consumatore

E' opportuno evidenziare le garanzie previste per il consumatore nel modello di composizione delle controversie descritto

1. **La formazione** degli operatori che curano il reclamo e che compongono la commissione di conciliazione. La formazione attraverso la partecipazione ad appositi corsi è la condizione che rende operativa la conciliazione prevista nell'apposito protocollo e regolamento. Il consumatore pertanto è assistito da personale qualificato.
2. **La composizione della commissione di conciliazione.** Per ridurre le eventuali *asimmetrie informative* tra i componenti delle commissioni paritetiche, le Autorità di settore intervengono con appositi programmi formativi a questi diretti. In conformità alle direttive comunitarie in materia di ADR non vi è l'obbligo di essere avvocati o esperti in materia giuridica per divenire negoziatore di procedure di conciliazione paritetica.
3. **Accessibilità della procedura.** La procedura è gratuita per il consumatore, semplice, attivabile direttamente dal consumatore attraverso la compilazione della relativa domanda. L'unico requisito formale per poter accedere alla procedura è aver inoltrato già formale reclamo al quale l'azienda non ha dato riscontro nei tempi stabiliti oppure se il riscontro fornito non è stato ritenuto soddisfacente dal consumatore.
4. **Tempi brevi** per lo svolgimento della procedura e, nella more , contestuale sospensione dei provvedimenti di autotutela in taluni casi prevista fin dalla fase di reclamo.
5. **Contraddittorio.** Il consumatore ha la possibilità di essere ascoltato direttamente dall'organo deputato alla gestione delle controversia e di rappresentare il proprio punto di vista.
6. **Trasparenza e informazione** riguardo lo svolgimento della procedura e del regolamento; questa è fornita nel corso del colloquio individuale con il rappresentante dell'associazione al quale conferisce mandato e in forma scritta nella domanda che il consumatore sotto-

scrive.

7. **Libertà della scelta.** Il consumatore in ogni momento ha diritto di rifiutare di partecipare alla procedura di conciliazione o di poter recedere dalla stessa e di adire il sistema giudiziario o altri meccanismi di risoluzione stragiudiziale della controversie, previa comunicazione all'Ufficio di conciliazione/Segreteria tecnica anche per tramite dell'Associazione di consumatori. E' inoltre informato della possibilità di accettare o meno la proposta conciliativa formulata dalla commissione senza alcuna conseguenza negativa. Sono spesso individuati termini temporali congrui per la valutazione della proposta conciliativa individuata dalla commissione e sottoposta alla valutazione del consumatore.
8. **Diritto alla riservatezza.** Ogni argomentazione, informazione o proposta relativa alla controversia liberamente espressa e prodotta è coperta da riservatezza.
9. **Efficacia giuridica dell'accordo.** Il verbale ha efficacia di accordo transattivo ai sensi dell'art. 1965 codice civile. L'associazione coinvolta nella conciliazione monitora il rispetto dell'accordo da parte dell'azienda grazie al rapporto diretto con il consumatore. Nei protocolli di conciliazione più recenti, è prevista inoltre una penale a carico dell'azienda nel caso in cui non siano rispettati i termini di adempimento dell'accordo sottoscritto nel verbale.
10. **Riequilibrio potere negoziale.** L'intervento delle Associazioni di consumatori, dal momento della stipula del protocollo con l'azienda al momento dell'assistenza in fase di reclamo e procedura conciliativa, rappresenta nei fatti un riequilibrio del potere negoziale. Il potere negoziale del consumatore, assente nel momento della sottoscrizione del contratto per adesione, viene in qualche misura recuperato in fase di gestione della controversia con il modello di conciliazione paritetica.
11. **Buon andamento dei risultati** in termini di alta percentuale degli accordi raggiunti e soddisfazione del consumatore.

## 8. Quali prospettive per la conciliazione paritetica?

Per le sue caratteristiche fino ad ora richiamate il modello paritetico si pone di fatto come una *procedura tipo* adeguata alla previsione di sviluppo della risoluzione delle controversie secondo quanto indicato dall'art 30 della legge 69/09 a norma del quale (primo comma) *«le carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità contengono la previsione della possibilità, per l'utente [...] che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia»*.

E' auspicabile pertanto l'emanazione in tempi rapidi dei decreti ministeriali di attuazione della norma, nella direzione di riconoscere il modello paritetico come modello di ADR maggiormente adatto alle controversie tra consumatore e azienda derivanti da mancanza di rispetto di impegni contrattuali e carte dei servizi.

La nuova legge sulla mediazione civile e commerciale non inficia il modello paritetico e non preclude il ricorso a procedure volontarie e paritetiche. Con il decreto Ministeriale 180/2010 vi è stato un importante ulteriore riconoscimento delle procedure paritetiche laddove all'art 7 è prevista la possibilità per l'organismo di ***utilizzare i risultati delle negoziazioni paritetiche basate su protocolli di intesa tra le associazioni riconosciute ai sensi dell'articolo 137 del Codice del Consumo e le imprese, o loro associazioni, e aventi per oggetto la medesima controversia.***

Tale previsione rende ancora più coerente l'esperienza della conciliazione paritetica con i modelli presenti nell'Unione Europea dove sono presenti schemi di ADR che forniscono una combinazione di possibili risultati che vedono ad esempio operare dapprima modelli basati sull'accordo consensuale ricercato dalle parti attraverso procedure negoziali e successivamente in caso di mancato accordo può essere offerta la possibilità di un intervento del terzo mediatore; il 35% dei 750 modelli individuati dalla Commissione Europea è rappresentato da schemi di ADR che presentano combinazioni di possibili risultati e il 12% è rappresentato da accordi consensuali mediati

da schemi procedurali<sup>6</sup>.

Ulteriori scenari per lo sviluppo della conciliazione paritetica si sono già intravisti nel corso del 2010 con l'utilizzo delle conciliazioni collettive nel caso di Autostrade e Trenitalia; in questo caso forme di tutela collettiva in tempi rapidi e con diritto di indennizzo per il consumatore potrebbero rappresentare una seria e valida alternativa a forme di azione di classe e azioni collettive introdotte nel nostro ordinamento ma che, per un serie di motivi che in questa sede non si analizzano, hanno avuto una scarsa o deludente applicazione nella pratica.

Pare molto interessante, ipotizzando uno sviluppo ulteriore della conciliazione paritetica, quanto affermato dal primo Presidente della Corte di Cassazione Ernesto Lupo in occasione della relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010: *"Occorre, purtroppo, rilevare che la **Pubblica Amministrazione**, come parte in un numero elevato di controversie, non fornisce un apporto di tipo conciliativo, pure possibile di fronte ad indirizzi giurisprudenziali ormai consolidati, ma tende a riversare sulle pronunce giurisdizionali la soluzione di controversie che potrebbero essere, se non eliminate, quantomeno semplificate attraverso una fase conciliativa precontenziosa"*.

---

<sup>6</sup> DG SANCO Study on the use of alternative dispute resolution in the European Union submitted by CPEC, ottobre 2009

## 9. Conclusioni

**La conciliazione paritetica** è un metodo di risoluzione alternativa delle controversie di natura **volontaria e negoziale** che ha trovato ampia applicazione nel settore delle controversie di consumo. E' una procedura di "tipo valutativo" in quanto la commissione non decide la controversia ma individua una possibile soluzione da sottoporre alla accettazione del consumatore; compie **20 anni** e continua da interessare Consumatori, Aziende e Autorità di Regolamentazione che guardano al modello di gestione paritetica delle controversie con rinnovato interesse. Sono **21.506** le domande prese in esame dal presente lavoro e che riguardano il **settore della telefonia (54%), delle banche e servizi finanziari (35%), dell'energia (10%), dei servizi postali (5%) e dei trasporti (2%). In crescita rispetto all'anno precedente il settore energetico e postale, in leggero calo banche e telefonia.**

Si stima che dal 2001 siano circa **180.000** le domande trattate garantendo la gratuità per il consumatore.

In tempi medi di circa **60/65** giorni si **chiudono positivamente** una percentuale di conciliazioni pari al **95% nel settore tic, 91% nel settore postale, 70% nel settore dei trasporti, 51% nel settore energia, 42% nel settore bancario e finanziario**. I protocolli attivati per la gestione dei noti crack finanziari prevedono una valutazione del profilo del risparmiatore che mira ad individuare in particolar modo fasce deboli della popolazione coinvolta questo ha determinato la mancata previsione di proposte conciliative da parte della commissione nelle ipotesi in cui era evidente una elevata propensione al rischio di investimento da parte del cittadino.

Il consumatore ha **dai 5 ai 30 giorni a disposizione** (in base ai relativi protocolli e regolamenti) **per valutare la proposta conciliativa individuata e proposta dalla commissione.**

La nuova legge sulla mediazione civile e commerciale non inficia il modello paritetico, in quanto non è precluso il ricorso a procedure volontarie e paritetiche. Con il decreto Ministeriale 180/2010 vi è stato un importante ulteriore riconoscimento delle procedure paritetiche laddove all'art 7 con-

sente di **utilizzare i risultati delle negoziazioni paritetiche basate su protocolli di intesa tra le associazioni riconosciute ai sensi dell'articolo 137 del Codice del Consumo e le imprese, o loro associazioni, e aventi per oggetto la medesima controversia.**

La conciliazione paritetica prosegue quindi nel suo percorso, aumentano infatti il numero degli accordi nazionali e locali (di recentissima firma accordi importanti come Unicredit e Alitalia). In forte crescita l'applicazione del modello paritetico nel settore energetico e si allarga a macchia d'olio l'applicazione dei protocolli anche tramite accordi territoriali.

***I punti di forza: la gratuità per il consumatore, i tempi rapidi di svolgimento della procedura, il rispetto degli accordi raggiunti, semplicità della procedura, la cura nella formazione e nell'aggiornamento dei conciliatori.***

Non è necessario avere competenza legali né essere avvocati per svolgere negoziazioni paritetiche, il 93% dei conciliatori che operano nel settore energetico non è un legale.

Come ha affermato l'Autorità per l'energia elettrica e il gas in una recente segnalazione al Governo “ ... **le controversie tra gestori e consumatori sono spesso seriali e di modesto valore economico, caratteristiche che inducono i consumatori a rivolgersi, più che agli avvocati, al personale delle Associazioni di consumatori, che gestendo una molteplicità di small claims pressoché identiche, è in grado di assicurare tempestività e professionalità. .... oggi l'assistenza e la consulenza stragiudiziale nelle controversie tra imprese e consumatori nel settore dell'energia sono spesso assicurate gratuitamente da Associazioni di consumatori formate e aggiornate con il contributo decisivo dell'Autorità”.**

L'analisi dei fenomeni oggetto delle controversie e il valore delle stesse, chiariscono il ruolo delle conciliazioni paritetiche all'interno del più articolato contesto dei modelli di risoluzione extragiudiziale delle controversie. Le conciliazioni paritetiche intervengono nel risolvere controversie che probabilmente non andrebbero dinanzi ad un giudice per una serie di valutazioni:

- ☐ il modesto valore economico della controversia;
- ☐ complessità e lungaggine dei procedimenti giudiziari;
- ☐ bisogno di semplificazione delle relazioni con gli erogatori di servizi.

***Non c'è un tetto minimo di valore per poter discutere una controversia in conciliazione paritetica*** e questo fa sì per oltre il 65% dei casi trattati il valore economico della controversia sia compreso entro i 2.000 euro, con una casistica che conosce anche importi piccolissimi (anche a partire dai 10 euro).

***Il 46% dei cittadini europei rinuncia ad ulteriori azioni dopo l'esito negativo di un reclamo per una perdita economica stimata complessivamente pari allo 0.3% del PIL Europeo***; se fosse maggiormente sostenuta e conosciuta anche a livello europeo la conciliazione paritetica probabilmente offrirebbe una valida occasione in più di tutela al consumatore ed una altrettanto valida occasione alle imprese per migliorare la qualità dei servizi. ***È con questo spirito che Consumers' Forum intende partecipare alla consultazione europea sulle ADR rappresentando anche a livello europeo i risultati di un modello che è molto più vicino all'Europa di quanto si pensi.***





## Breve bibliografia

Si richiamano di seguito alcuni contributi che fanno esplicito riferimento al modello e all'esperienza della conciliazione paritetica, a dimostrazione di una crescente attenzione e considerazione dell'istituto all'interno del più vasto mondo delle ADR.

MARCO GAMBARO, *Consumo e Difesa dei consumatori*, Laterza, 1995.

AUGUSTO D'AMICO, *Il consumerismo e le imprese*, Giappichelli, 2000.

VALERIA CASPANI, *I consumatori e la giustizia*, La Tribuna, 2002.

NICOSIA PAOLO, *La tutela extragiudiziale degli interessi*, La Tribuna, 2002.

AA.VV., *Codice del Consumo. Le nuove leggi amministrative*, Commento all'art 141, Giuffrè, 2006.

PIETRO PRADERI, *La conciliazione in Italia*, Franco Angeli, 2007.

GIUSTINO TRINCIA, *Il consumatore attivo*, Baldini Castoldi Dalai, 2008.

ISDACI, *Terzo rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia*, 2010.

ISDACI, *Quarto rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia*, 2010.

Consumatori Diritti e mercato n. 3/2009.

CONSUMERS' FORUM, *Rapporti consumerism 2008-2009*.


LILIANA CICCARELLI (a cura di), *I Rapporti sulle negoziazioni paritetiche*, Consumers' Forum, 2009.

PIERFRANCESCO BARTOLOMUCCI (a cura di), *Le ADR di consumo in Italia*, Consumers' Forum, 2009.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI E-CAMPUS, *Temi di Mediazione, Arbitrato e Risoluzione Alternativa delle Controversie (A.D.R.)*, Editore CESD, 2010.

MASSIMILIANO DI PIRRO, *La nuova legge sulla mediazione civile*, Ed Simone, 2011.





Consumers' Forum dal 1999 riunisce imprese e consumatori per facilitare il dialogo, promuovere le politiche consumeriste e migliorare la qualità di vita dei cittadini. Fanno parte di Consumers' Forum le più importanti associazioni di consumatori, numerose imprese industriali e di servizi e le loro rappresentanze, centri accademici. È luogo di confronto sui diritti dei consumatori e punto di collegamento con le università.

Rientrano tra le attività di Consumers' Forum la formazione per i conciliatori sulle procedure di conciliazione paritetica e la realizzazione di studi, progetti e ricerche che privilegino i temi delle forme extra-giudiziarie di conciliazione e di mediazione del contenzioso.

Per maggiori informazioni:  
[www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)

