

CONTRIBUTO ALLA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA CIVILE

La riforma della giustizia è in atto e le Associazioni dei Consumatori e le Imprese non possono ridursi a spettatori. Dei dodici punti illustrati dal Governo 3 riguardano direttamente la giustizia civile:

- 1) Riduzione dei tempi (un anno in primo grado);
- 2) Dimezzamento dell'arretrato;
- 3) Corsia preferenziale per impresa e famiglia;

In prospettiva si deve scommettere sulla via stragiudiziale per dare un taglio alle liti e ricondurre dalla patologia alla fisiologia gli attuali dati statistici sulla giustizia civile.

L'Italia è ancora ultima nell'Ue per numero di processi civili e commerciali pendenti. A dirlo è la Commissione europea, nell'ultimo rapporto annuale sui sistemi giudiziari dell'Unione. Attualmente gli indicatori sono tutti negativi: 7,4 anni la durata media del giudizio di merito (tre anni in primo grado e oltre quattro in appello) e oltre 5 milioni le cause pendenti. Contestualmente lievitano i costi, basti pensare che il contributo unificato per l'accesso alla giurisdizione è aumentato di oltre il 55% per il solo primo grado, mentre in Appello ha subito un aumento del 119% e in Cassazione del 182%. Questi dati negativi alimentano il fenomeno della giustizia negata, perché quando le controversie sono di lieve entità, proprio a causa dei tempi dilatati e dei costi eccessivi, il cittadino / consumatore rinuncia a far valere i propri diritti.

Il potenziamento degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, su cui il Ministero della Giustizia sta opportunamente puntando, rappresenta una delle soluzioni più efficaci per ridurre il numero dei procedimenti giudiziali. Bisogna garantire un contesto pluralista, la pluralità dei modelli di ADR è la prospettiva per risolvere rapidamente i potenziali contenziosi e recuperare la fiducia degli operatori economici. L'obiettivo primario della Direttiva 2013/11/UE sulle ADR per i consumatori è proprio quello di favorire la libera circolazione di beni e servizi rafforzando la fiducia dei consumatori nel Mercato.

La Direttiva si applica alle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, nazionali e transfrontaliere, riguardanti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi tra professionisti operanti nell'Unione e consumatori residenti nell'Unione attraverso l'intervento di un organismo ADR.

La Direttiva definisce organismo ADR: “qualsiasi organismo, a prescindere dalla sua denominazione, istituito su base permanente, che offre la risoluzione di una controversia attraverso una procedura ADR ed è inserito in elenco ai sensi dell'art. 20, paragrafo 2” della Direttiva stessa. L'elenco degli organismi ADR è redatto dall'Autorità competente che verifica la loro conformità ai requisiti di qualità prescritti. Spetta agli Stati membri individuare l'autorità competente incaricata di selezionare gli organismi ADR.

Nella Comunicazione del 13 aprile 2011 intitolata “Atto per il Mercato Unico-dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia” la Commissione ha identificato la legislazione ADR nel novero delle dodici leve.

La Commissione Europea parte dalla constatazione che nonostante le Raccomandazioni 98/257/CE e 2001/310/CE le ADR non si sono sviluppate in modo adeguato e soltanto una esigua percentuale di cittadini europei conosce queste opportunità e sa come presentare un reclamo ad un organismo ADR. Proprio la scarsa conoscenza di questi strumenti rappresenta un freno per lo sviluppo del Mercato in quanto “molti consumatori evitano di effettuare acquisti transfrontalieri e temono che eventuali controversie con i professionisti non possano essere risolte in modo facile, rapido ed economico”. Lo stesso Parlamento Europeo il 25 ottobre 2011 ha auspicato uno sviluppo dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare. E ha richiamato l'attenzione sulla «Conciliazione paritetica» italiana quale esempio di migliore prassi, basata su un protocollo stipulato e sottoscritto dall'Azienda e dalle Associazioni di Consumatori, in cui l'Azienda si impegna in anticipo a ricorrere all'ADR per risolvere le eventuali controversie che possono sorgere nei settori contemplati dal protocollo.

La Commissione ha, in più di una circostanza, espresso la volontà d'incoraggiare il ricorso alle modalità alternative di risoluzione delle controversie, in quanto accessibili, rapide, efficaci e moderate nei costi, nonché idonee a consentire l'instaurarsi e il mantenimento di relazioni commerciali, economiche, sociali di qualità. Tali procedure contribuiscono a diffondere un elevato livello di fiducia tra i consumatori e favoriscono il delinearsi di situazioni che presentano vantaggi per entrambe le parti rispetto all'attuale prassi giudiziaria.

Il modello della Conciliazione paritetica è un modello di giustizia coesistenziale che non si pone alla ricerca di torti o ragioni; esso mira piuttosto a ristabilire un clima di fiducia reciproco, senza quindi vincitori o vinti, presentando alle parti una possibile ed accettabile proposta di soluzione della controversia. Un gioco a somma positiva che crea ricchezza e vantaggi reciproci.

Oggi il quadro delle ADR nel nostro Paese è piuttosto articolato e qualitativamente apprezzabile anche se migliorabile, ma con un forte handicap: è ancora non sufficientemente conosciuto dai cittadini/consumatori.

Attualmente per la risoluzione extragiudiziale delle controversie i consumatori hanno a disposizione diversi strumenti, tra le più significative ricordiamo: la Mediazione Civile e Commerciale delle Camere di Commercio e quella prevista dal D.Lgs. 28/2010, i Corecom, il Servizio Conciliazioni dell'Autorità dell'Energia, l'Arbitro Bancario Finanziario, la Camera di Conciliazione e Arbitrato Consob, l'Ombudsman bancario, la Conciliazione paritetica. Un quadro variegato che si è andato sviluppando e stratificando nel corso degli anni a volte in maniera disorganica. Adesso la Riforma della Giustizia

Civile e il recepimento della Direttiva europea sulle ADR sono le due occasioni per mettere ordine nel settore e valorizzare quelle procedure ADR che hanno dimostrato di essere efficaci, veloci e poco onerose.

Le finalità della Direttiva 2013/11/2013 meritano di essere pienamente accolte nel percorso di riforma della giustizia civile. Gli stessi due nuovi strumenti conciliativi introdotti nell'ordinamento, ovvero la mediazione civile e la negoziazione assistita dovrebbero servire a questi fini. Tuttavia la mediazione civile, per come è stata costruita con il Decreto del Fare, rendendo obbligatoria la presenza dell'avvocato in ogni passaggio della procedura, non è in grado di rispondere alle finalità perseguite dalla Direttiva in ragione del suo costo. Nella stessa condizione pensiamo venga a trovarsi la Negoziazione assistita, dove si parla di gratuità ma solo per gli aventi diritto al patrocinio gratuito. Inoltre la Negoziazione assistita sarà obbligatoria, a pena di improcedibilità, in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti e in caso di domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro (articolo 3 comma 1). Oltre all'obbligatorietà l'altra arma a disposizione di questo nuovo istituto è l'efficacia esecutiva del titolo infatti l'accordo da stipularsi in forma scritta costituirà titolo esecutivo per l'iscrizione dell'ipoteca giudiziale.

Tuttavia lo scopo della presente proposta riguarda un ambito che la Negoziazione assistita non prende in considerazione e strutturalmente non è in grado di gestire.

Si tratta della vasta area delle controversie con contenzioso di importo modesto magari "bagatellare" per le quali gli strumenti e gli interventi oggi in campo sono inadeguati provocando il fenomeno diffuso dei casi di contenzioso non affrontati e per i quali si perpetua l'antico principio giuridico del danno che giace dove cade perché i soggetti colpiti non sono in grado di sostenere i costi per ottenere giustizia.

Negli ultimi 25 anni hanno affrontato questa problematica con risultati certo positivi le Camere di Commercio e le Autorità e un contributo fortemente innovativo è arrivato anche dai protocolli di Conciliazione paritetica gestiti insieme dalle Associazioni dei Consumatori e dalle Aziende.

Bisogna tuttavia prendere atto che la Conciliazione paritetica sta segnando, oggettivamente, il passo per povertà di risorse ma anche per perdita progressiva della spinta propulsiva iniziale.

Il rilancio può avvenire attraverso il recupero delle motivazioni culturali e dalla introduzione di alcuni correttivi tecnico/procedurali che esaltino ancora di più gli elementi di terzietà/indipendenza della Commissione paritetica. A tal riguardo una possibile soluzione, da valutare, potrebbe essere il passaggio dalla attuale procedura paritetica ad una gestione strutturata e organizzata, anch'essa pariteticamente, della stessa procedura che consentirebbe di conseguire tre obiettivi:

- a) La costruzione non di una procedura ma di un vero e proprio organismo ADR.

- b) La realizzazione piena della Conciliazione paritetica con il definitivo superamento delle residuali asimmetrie esistenti.
- c) Il riconoscimento esplicito ed ufficiale della Conciliazione paritetica, obiettivo al quale si era da sempre puntato senza mai raggiungerlo e che ora è finalmente a portata di mano. Infatti la Conciliazione paritetica espressa da un organismo ADR compiutamente paritario consente più agevolmente l'aggancio diretto alla Direttiva 2013/11/ UE

Ecco perché l'impegno prioritario in questo momento è la costruzione di strumenti e interventi che facendo diretto riferimento alla Direttiva 2013/11/Ue siano riconosciuti anche formalmente ai sensi di essa e ne consentano la declinazione in Italia inverandone fedelmente le finalità sintetizzate felicemente all'art.2 punto 3 : “ La presente Direttiva stabilisce requisiti organizzativi di qualità in materia di organismi ADR in modo da garantire che, a seguito della relativa attuazione, i consumatori abbiano accesso a meccanismi extragiudiziali di ricorso, trasparenti, efficaci, equi e di elevata qualità” e al n. 41 dei “considerando”：“le procedure dovrebbero essere preferibilmente gratuite. Qualora siano applicati eventuali costi la procedura ADR dovrebbe essere accessibile, attraente, e poco onerosa. A tal fine, i costi non dovrebbero superare un importo simbolico”.

Sempre il legislatore europeo individua un altro aspetto da potenziare per rafforzare la diffusione e l'efficacia delle ADR: migliorare la qualità dei professionisti che operano in questo ambito come conciliatori. Questo vuol dire più Formazione di qualità che esalti non solo e non tanto i contenuti e le competenze giuridico-economiche quanto gli aspetti relazionali e le competenze negoziali.

Bisogna essere chiari su questa prospettiva: le finalità della Direttiva qui richiamate meritano di essere pienamente accolte nel percorso di riforma della giustizia civile.

Certo sono in grado di fare proprie le finalità citate della Direttiva le Camere di Commercio, i Corecom, il Servizio di Conciliazione dell'Autorità per l'Energia e le altre tipologie citate precedentemente.

Il dato che rappresenta la “riserva strategica” per il recepimento della Direttiva 2013/11/Ue, è rappresentato dall' “apparato” a dimensioni nazionali, della Conciliazione paritetica e con questo documento lo dimostriamo agevolmente.

A rilevarlo è anche una ragione interna alla Direttiva stessa. Infatti essa propone agli stati membri: art.2, paragrafo 2, lettera a) di consentire tali procedure (come quelle di Conciliazione paritetica Ndr) come procedure ADR ai sensi della presente direttiva e siano rispettati i requisiti specifici di indipendenza e trasparenza di cui all'art. 6 paragrafo 3.

Il paragrafo 3 è determinante perché alla lettera a (le altre lettere enunciano problemi importanti e tutti risolvibili) stabilisce: “le persone fisiche incaricate della risoluzione

delle controversie siano nominate, o facciano parte di un organismo collegiale composto da un numero uguale di rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori e di rappresentanti del professionista e siano nominati a seguito di una procedura trasparente”.

La portata innovativa della Direttiva 2013/11/Ce sta per l'Italia nell'aver predisposto questa porta aperta alla Conciliazione paritetica che è dimostrato rappresenta il modello ADR più originale ed innovativo degli ultimi 25 anni.

La Conciliazione paritetica per entrare nella Direttiva ed essere da essa riconosciuta ha bisogno che il Governo Italiano eserciti l'opzione richiesta.

Il Parlamento sta ultimando la normativa per proporre al governo di compiere nei tempi stabiliti la scelta della opzione in questione.

A tal proposito ecco il testo definitivo, approvato dal Senato il 17 settembre scorso, dell'art.8 della Legge di Delegazione Europea-secondo semestre, che reca i principi e i criteri direttivi da adottare per il recepimento della Direttiva 2013/11/UE. Articolo che si prefigge lo scopo di disciplinare, valorizzare e riconoscere come procedure ADR anche le Conciliazioni paritetiche svolte sulla base di protocolli ed accordi fra Imprese ed Associazioni dei Consumatori.

Articolo 8

(Principi e criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE -- direttiva sull'ADR per i consumatori)

“1. Nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) esercitare l'opzione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva, secondo cui rientrano tra le procedure di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) utili ai fini dell'applicazione della medesima direttiva anche le procedure dinanzi a organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie sono assunte o retribuite esclusivamente dal professionista, già consentite ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28;

b) prevedere espressamente, ai fini dell'opzione di cui alla lettera a), che in tal caso le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie facciano parte di un organismo collegiale composto da un numero eguale di rappresentanti delle organizzazioni di consumatori e di rappresentanti del professionista e siano nominate a seguito di una procedura trasparente.

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le autorità interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

Un elemento importante, del quale si dovrà tener conto nella fase di recepimento della Direttiva 2013/11/UE.

Riteniamo che il riconoscimento della Conciliazione paritetica sia in dirittura di arrivo.

Rimangono, comunque, delle opzioni da compiere da parte di 4 soggetti distinti:

IL Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti, le Associazioni dei Consumatori, le Imprese, il Ministero dello Sviluppo Economico (di intesa con il Ministero della Giustizia).

1) Il ruolo del CNCU

In tema di ADR, resta decisivo l'art. 140, comma 2 “le associazioni di cui al comma 1, nonché i soggetti di cui all'art. 139, comma 2 possono attivare, prima del ricorso al giudice, le procedure di conciliazione dinanzi alle camere di commercio... competenti per territorio, a norma dell'art. 2 , comma 4 lettera a) della legge 29 dicembre 1993, n. 580, nonché agli altri organismi di composizione extragiudiziale per la composizione delle controversie in materia di consumo a norma dell'art. 141.

Pertanto, nel nuovo contesto normativo, le associazioni dei consumatori e il CNCU sono i soggetti protagonisti (certo con le Imprese disponibili) di questi “altri Organismi”. Il CNCU ha predisposto da tempo le motivazioni, le analisi e le proposte, per realizzare il riconoscimento della Conciliazione paritetica ai sensi della Direttiva 2013/11/UE. Lo dimostra il documento redatto e validato dal GDL sulla Conciliazione paritetica del 15 gennaio 2009 poi approvato alla unanimità dal Consiglio Nazionale degli Utenti e Consumatori e le reiterate proposte al Mise di attuazione dell'art. 141 del Codice del Consumo.

Proprio la Direttiva 2013/11/Ue introduce un fatto nuovo. Nel CNCU per anni abbiamo proposto al MISE di attuare l'art. 141 suggerendo di fare riferimento al Decreto 223 del 23 luglio 2004 del Ministero della Giustizia (inerente gli organismi ADR coordinati dal Ministero) per attuare il “decreto di natura non regolamentare”.

Ma non siamo arrivati al risultato che ci eravamo proposti. Adesso la stessa Direttiva può facilitare la stesura di tale decreto di natura non regolamentare. Infatti all'art. 19 afferma: “gli organismi ADR che intendono essere considerati organismi ADR ai sensi della Direttiva (da inserire pertanto nell'elenco previsto dall'art. 141 del Codice del consumo N.d.R) conformemente all'art. 20 paragrafo 2, trasmettono alla Autorità competente (il MISE):

- 1) Nome, cognome, indirizzo di contatto, sito Web.
- 2) Informazioni sulla loro struttura, e sul loro funzionamento comprese le informazioni sulle persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie, sulla loro retribuzione, sul loro mandato, sul loro datore di lavoro.
- 3) Le proprie norme procedurali (Il regolamento NDR).
- 4) Le tariffe se del caso.
- 5) La durata media delle procedure delle controversie.
- 6) La lingua o le lingue usate.
- 7) Una dichiarazione sui tipi di controversie trattate mediante le procedure di risoluzione delle controversie. (Il Report. Annuale)
- 8) I motivi per i quali un organismo di risoluzione delle controversie può rifiutare il trattamento di una determinata controversia.

Possiamo pertanto sostenere che è la stessa Direttiva a fornire la Linea Guida per l'elaborazione del decreto attuativo richiesto per l'attuazione dell'art.141 del Codice del Consumo.

Il decreto di natura non regolamentare (art. 141 comma 2 del Codice del Consumo) che il Ministro dello Sviluppo Economico, d'intesa con il Ministro della Giustizia, avrebbe dovuto emanare per dare attuazione all'articolo 141 del Codice del Consumo, serve per la raccolta, il riconoscimento, il monitoraggio e il controllo degli organismi, a questo punto riconosciuti ai sensi della Direttiva in oggetto e quest'ultima indica come costruire tale elenco;

IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI E DELLE IMPRESE.

Non è difficile intuire che coloro che hanno contribuito alla elaborazione della Direttiva avevano presente l'esperienza italiana della Conciliazione paritetica. Frutto questo del lavoro convergente di singole Imprese, impegnate a rappresentare il loro operato nella Conciliazione paritetica come “buona pratica”, di Consumers' Forum impegnato a far riconoscere ai sensi della normativa comunitaria l'esperienza ADR italiana basata sul protagonismo diretto e paritario di Associazioni e Imprese. Per le stesse ragioni va dato merito alla direzione del CNCU e al suo Presidente facente funzione.

Si tratta ora di compiere il più possibile unitariamente il tratto finale precedentemente indicato che porta alla definizione di organismi ADR paritetici inequivocabilmente ai sensi della nuova Direttiva U.E.

Va inoltre ricordato, per il suo rilievo e valore istituzionale, che il modello che può e deve essere di riferimento esemplare è lo schema di protocollo di intesa sulla Conciliazione paritetica, contenuto nell'Accordo, sancito dalla Conferenza Unificata il 26 settembre 2013, per individuare i principi e gli elementi minimi da inserire nei

contratti di servizio e nelle carte di qualità dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento al ruolo delle Associazioni dei Consumatori, ai sensi dell'art. 2, comma 461 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Tale Accordo è stato pubblicato nel Supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n.254 del 29 ottobre 2013.

Sono questi esempi in grado di attuare pienamente quanto proposto e richiesto dall'art. 8 della Legge di Delegazione Europea-secondo semestre, prima riportato.

2) IL RUOLO DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO.

“L'accasamento” del CNCU presso il Mise, con l'impegno prima sottolineato della direzione e della presidenza dello stesso, è servito per un interessamento concreto del percorso di affermazione della Conciliazione paritetica come modello ADR, nel quale Associazioni e Imprese giocano un ruolo diretto, efficace ed equilibrato.

Pensiamo soprattutto alla costruzione del Fondo Conciliazioni paritetiche e al suo significato e ruolo (superamento della proposta di versamento diretto di risorse dalle imprese alle associazioni per sostenere i costi della Conciliazione paritetica).

Ora l'attuazione, pienamente matura, dell'art. 141 del Codice del Consumo deve consentire, come propone da tempo il CNCU, accanto all'elenco sollecitato anche dalla Direttiva 2013/11/UE l'inserimento del Fondo oggi gestito da Invitalia.

Infatti la soluzione Invitalia ha bisogno di una stabilizzazione, deve diventare strutturale e tutto ciò non può che essere realizzato attraverso l'attuazione convinta, motivata e piena dell'art. 141 del Codice del Consumo.

Del resto questa soluzione è in piena sintonia con il considerando 46 della Direttiva 2013/11/UE nel quale si afferma che per ottenere un funzionamento efficiente gli organismi ADR debbono disporre di risorse umane, materiali e finanziarie sufficienti. E pertanto invita gli Stati membri a stabilire forme adeguate di finanziamento ricorrendo a fondi pubblici e privati

Questa proposta complessiva riteniamo possa inserirsi a pieno titolo nel dibattito in corso sulla Riforma della Giustizia Civile.

Tale dibattito ha come presupposto Associazioni dei Consumatori e Imprese che credono in una cultura della responsabilità sociale d'impresa, in una economia civile, in un mercato dove prevalgano il confronto, il dialogo, la trasparenza e la correttezza in modo tale da fornire risposte concrete alle condizioni delle persone e in particolare ai cittadini consumatori e utenti e alle famiglie in forte difficoltà di fronte all'attuale crisi economica.