

**DOCUMENTO DI LAVORO PER LA COMMISSIONE DI STUDIO PER LA RIFORMA DEGLI STRUMENTI DI GIUSTIZIA ALTERNATIVA**

**Premessa**

L’azione delle Camere di commercio ha consentito la progressiva affermazione dei servizi di arbitrato e di mediazione per la risoluzione stragiudiziale delle controversie.

Le recenti riforme hanno posto il Sistema camerale nella condizione di effettuare una riflessione sugli interventi necessari affinché si possano continuare a garantire le funzioni, fondamentali, che consentono oggi al sistema giudiziario di poter migliorare la propria efficienza, di recuperare facilmente informazioni, di contare su strumenti alternativi per la soluzione del contenzioso, anche al fine di contribuire a deflazionare il carico di lavoro dei Tribunali.

L’obiettivo è quello di preservare e migliorare isignificativi risultati raggiunti in termini di efficacia dei servizi,tenendo conto del rinnovato quadro normativo e dei necessari interventi di razionalizzazione, di riorganizzazione e di ammodernamento dei servizi di ADR delle CCIAA, in un contesto diverso e in continua evoluzione.

Le Camere di commercio svolgono da tempo funzioni di arbitrato e di conciliazione per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori.

**La conciliazione e la mediazione civile e commerciale**

Con il coordinamento ed il supporto di Unioncamere, tutte le Camere di commercio fin dal 1996 hanno strutturato gli uffici e adottato regolamenti e tariffe uniformi sul territorio nazionale.

L’esistenza della rete degli 85 servizi di conciliazione delle Camere di commercio (103 sportelli attivi sul territorio) e la loro esperienza, affiancata anche da un sistema di risoluzione *on-line* delle controversie che permette di gestire “virtualmente” ogni fase della procedura, ha consentito al Governo di introdurre nel nostro ordinamento l’attuale modello di mediazione civile commerciale, potendo contare già su una rete di servizi strutturata e con una presenza diffusa.

Tutto ciò, tra l’altro, ha reso possibile l’introduzione, nella legislazione italiana della condizione di procedibilità della mediazione, iniziativa unica nel panorama europeo.

La disciplina della mediazione in Italia, introdotta con la legge delega n. 69/2009 e attuata con il decreto legislativo n. 28/2010 si è posta in continuità con la legislazione precedente e ha costituito un elemento di grande innovazione per l’ordinamento italiano.

L’Unioncamere ha da subito condiviso la scelta di un modello di procedura essenziale, di facile accesso per le imprese, soprattutto, affidato alla gestione di organismi (c.d. mediazione amministrata). La disciplina ha risposto alle necessità di un intervento non più legato a singole normative speciali, destinate a regolare alcuni rapporti o alcuni contratti, ma adeguato per la soluzione stragiudiziale di tutte le controversie civili e commerciali.

È stato, dunque, consolidato il modello di mediazione amministrata che, sulla scorta dell’esperienza del diritto societario (d.lgs. n. 5 del 2003), ha voluto aprire la mediazione al mercato, affidando questo compito a soggetti vigilati dal Ministero della Giustizia, in grado di garantire serietà ed efficienza dal punto di vista regolamentare, amministrativo, contabile e professionale.

Con la riforma della mediazione sono state affiancate, alla mediazione volontaria, la mediazione delegata dal giudice, l’obbligatorietà da clausola contrattuale e la condizione di procedibilità stabilita per legge in alcuni settori particolarmente conflittuali.

Va ricordato che sul d.lgs.n. 28 del 2010 è intervenuta la Sentenza della Corte Costituzionale del 2012 che ha annullato la previsione della condizione di procedibilità per “eccesso di delega”, successivamente il Governo nel decreto legge “n. 69 del 21 giugno 2013” ha risolto la questione superando le obiezioni della Corte, ripristinando un nuovo modello di condizione di procedibilità (collegatoall’assolvimento della stessa al “primo incontro informativo” e non, come stabilito precedentemente, al momento della presentazione dell’istanza).

Più di recente la legge di conversione n. 97 del 2017 del d.l. n. 50 del 2017 (la Manovra correttiva del 2017) è intervenuta a modificare il comma 1-bis dell’articolo 5 del D.Lgs. 28/2010 eliminando la temporaneità dell’obbligatorietà della mediazione (che finora aveva carattere sperimentale e transitorio fino al 21 settembre 2017) e rendendo stabile, nell’ordinamento, il procedimento di mediazione finalizzato alla conciliazione delle liti in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno da responsabilità medico-sanitaria e da diffamazione a mezzo stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

Si tratta di un significativo risultato – che legittima e qualifica pienamente l’utilità della mediazione nel panorama degli strumenti extragiudiziali - raggiunto anche grazie al contributo del Sistema camerale, che in diverse occasioni e in diversi momenti di confronto con il Governo e con il Parlamento, ha sostenuto l’introduzione, in Italia, di una disciplina organica delle ADR. La previsione della condizione di procedibilità della mediazione civile e commerciale ha sicuramente favorito la diffusione dell’utilizzo dello strumento, migliorando il funzionamento del sistema giudiziario italiano e soprattutto ha dato forza alla convinzione che un sistema strutturato di strumenti di giustizia alternativa, con una molteplice offerta di servizi, può favorire un’evoluzione culturale in grado di determinarne lo sviluppo. L’obiettivo da raggiungere è quello di consentire alla mediazione e alle ADR di diventare uno strumento di uso “comune” e di riferimento nei comportamenti e nelle relazioni tra le imprese: indipendentemente dalla previsione dell’obbligatorietà.

La mediazione civile e commerciale rappresenta una occasione importante per il nostro Paese per ridurre il contenzioso e tutelare gli interessi del mercato. È necessario, però, uno scatto di efficienza per rendere ancora più effettivo il ricorso a tali strumenti.

E’sufficiente considerare che le controversie che riguardano le impresesi traducono in costi che risentono dei ritardi e della lunghezza dei procedimenti e incidono in media sul fatturato annuo aziendale per lo 0,8% e tutto ciò genera una spesa complessiva per il sistema delle imprese italiano pari a 23 miliardi di euro (fonte: Censis-Eurisko).

Inoltre, uno degli elementi che, in un sistema di competizione internazionale, i manager delle aziende adottano per scegliere il territorio, l’area e il Paese nel quale insediarsi è proprio quello dell’efficienza della giustizia, misurabile in termini di tempi e costi e, quindi, di certezza del diritto.

Il ranking di “Doing Business” che anche per il 2017 monitorando l’economia di 189 Paesi in tutto il mondo, ha misurato, per conto della World Bank, dov’è più facile fare impresa: il testo basa i suoi giudizi su 10 parametri tra cui quanto è complicato aprire un’azienda, ottenere credito dalle banche, risolvere controversie contrattuali, pagare le tasse, proteggere gli investitori e risolvere le insolvenze. L’Italia in questa classifica generale ha registrato un leggero arretramento (dal 44° posto al 50**°**). Ma il dato più rilevante per il nostro Paese è segnalato nel ranking “Enforcing contracts”, la sezione di Doing Business in cui viene analizzata l’efficienza della giustizia civile, misurando i tempi, i costi e il numero di procedure necessarie per recuperare un credito dopo un grado di giudizio e una procedura esecutiva.

I dati del *Doing Business2017*che posizionano l’Italia per i tempi di soluzione del contenzioso al 108°posto e gli imprenditori per avere giustizia (introduzione, giudizio e sentenza, esecuzione) devono attendere mediamente 1120 giorni. I loro colleghi nel resto d’Europa, per una causa civile, meno della metà (in media485 gg).

L’eccessiva durata dei processi nel nostro Paese, dunque, mina la fiducia delle imprese verso il “servizio giustizia” e compromette anche la capacità competitiva delle imprese.

In questo contesto dunque un ruolo significativo può e deve essere assegnato alla conciliazione e alla mediazione.

E il Sistema camerale ha contribuito aconsolidare questo ruolo: le Camere infatti pur rappresentando poco meno del 10% degli Organismi iscritti nel Registro del Ministero della Giustizia hanno gestito dal 2011 ad oggi 110.000 procedure di mediazione con tempi medi di soluzione di circa 50 gg e un valore medio delle controversie di Euro 148.000. Solo nel 2016 i casi gestiti sono stati oltre 20.000, il trend è confermato anche per il 2017, con un numero di depositi nel I semestre 2017 di circa 9.000 casi.

**La conciliazione on-line**

Nella prospettiva di diffondere e di estendere il ricorso delle imprese e dei professionisti ai sistemi digitali, ai tradizionali sistemi di ADR si sono affiancati strumenti on line di risoluzione alternativa delle controversie, i cosiddetti ODR, di cui le Camere di commercio potrebbero farsi maggiormente promotrici, proprio in virtù delle tecnologie e dei sistemi già diffusi al loro interno. Il 70% degli Organismi di mediazione e di conciliazione camerali utilizza l’applicativo informatico realizzato da Infocamere (Conciliacamera) che consente di depositare on-line le domande e di gestire “virtualmente” tutte le fasi della procedura, compreso l’incontro di conciliazione. L’attuale normativa però non consente di sviluppare al meglio tale “forma” di mediazione per i vincoli e le formalità, che determinano la necessità di organizzare in ogni caso un incontro con la presenza delle parti e dei loro legali.

**L’arbitrato amministrato dalle Camere di commercio**

Le Camere svolgono, su tutto il territorio nazionale, anche attività di arbitrato amministrato, una forma di giustizia privata che equivale ad un primo grado di giudizio: molte Camere di commercio sono impegnate in questi servizi, che vengono offerti con la garanzia della terzietà, dell’indipendenza, della professionalità dell’organismo, della certezza dei costi e della semplicità e trasparenza delle regole. Anche su questo versante è importante qualificare e specializzare i servizi camerali.

Nell’esperienza delle CCIAA è molto frequente la tendenza a fornire questi servizi in convenzione con altre camere, come ad esempio, la Camera Arbitrale della Camera di commercio di Milano, che ha stipulato convenzioni con altre 12 Camere o ADR Piemonte della Camera di commercio di Torino che gestisce arbitrati per conto di tutte le Province Piemontesi o Curia Mercatorum che unisce alcune Camere limitrofe.

Gli arbitrati sono nella stragrande maggioranza nazionali nel 97% dei casi e internazionali nel 3%, e riguardano prevalentemente controversi tra imprese nel 74,2% dei casi.

Si tratta anche in questo caso dell’unica rete nazionale di servizi di arbitrato amministrato, rivolta alla gestione di controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e (tenendo conto dei dati aggiornati al 2016), in alcune realtà territoriali, specializzata in alcuni ambiti: assicurativo (Milano, Messina, Lodi, Torino); marittimo (Genova, Milano, Torino, Delta Lagunare); immobiliare (Milano, Bergamo, Bologna, Roma, Ancona, Maremma e del Tirreno, Genova, Torino, Delta Lagunare); appalti (Milano, Bergamo, Como, Delta Lagunare, Piacenza, Ravenna, Roma); commerciale (Bologna, Bolzano, Latina, Milano, Modena, Napoli, Palermo, Basilicata); diritto societario (Bergamo, Bologna, Cuneo, Milano, Padova, Reggio Emilia, Roma, Torino, Treviso).

Tale specializzazione ha consentito di arricchire anche gli Elenchi degli arbitri di molte professionalità, non solo di tipo giuridico ed economico ma anche di elevata specializzazione tecnica.

Le Camere di commercio solo negli ultimi dieci anni hanno gestito complessivamente oltre 6.700 arbitrati, che si sono conclusi con un lodo arbitrale mediamente in 200 gg. e solo nel 2016 le Camere Arbitrali delle CCIAA hanno gestito circa 600 procedimenti, di cui diversi internazionali. Attualmente la rete può contare su66 Camere Arbitrali che rappresentano 87 Camere di commercio.

**La riforma delle CCIAA e la riorganizzazione dei servizi camerali**

Passando ad una valutazione della mediazione nell’ambito del Sistema camerale invece, è importante considerare che la riforma del Sistema camerale avviata con la legge 124/2014, attuata con il decreto legislativo 219/2016 e da ultimo con il decreto 8 agosto 2017 del Ministero dello Sviluppo Economicoappena entrato in vigore, ha riorganizzato l’intero sistema con la rideterminazione delle circoscrizioni territorialiche dovranno diventare 60, con un sistema di finanziamento che dal 2017 prevede una riduzione del 50% del diritto annuale e con una ridefinizione importante delle funzioni e delle attività.

Le funzioni di risoluzione delle controversie, come evidenziato nel “Rapporto sulla riforma della CCIAA”, a cura del Comitato di esperti Antonio Catricalà (Presidente), Giacomo D’Attorre e Claudio Roveda, sono considerate, nel panorama dei compiti delle “nuove” Camere di commercio, nell’ottica di accelerare e snellire i contenziosi che interessano in modo più diffuso, le imprese.

Nella riformainfatti, c’è la conferma del riconoscimento del ruolo delle CCIAA nell’attività di risoluzione alternativa delle controversie, anche se la formulazione prevede, in alcuni casi e per alcuni strumenti, la convenzione e il cofinanziamento con altri soggetti pubblici e privati e con la copertura almeno del 50% dei costi e, in altri casi, come per l’arbitrato amministrato, la possibilità di fornire il servizio in regime di libera concorrenza.

Si tratta di modalità nuove rispetto a quelle che le Camere hanno fornito fino ad ora.La nuova formulazione con una visione “moderna” della funzioni di giustizia alternativa, legata ancora con più vigore alla qualità del risultato e ad una organizzazione di servizi affidabili anche dal punto di vista economico, va vista in modo positivo perché conferma, seppur con modalità e metodologie differenti, il ruolo delle Camere nelle ADR, riassegnando vigore alla stagione degli accordi e delle convenzioni che ha dato slancio edha consentito a questi servizi di radicarsi nel tessuto delle Camere di commercio, ancor prima che le norme affidassero tali competenza al Sistema.

Per questo ruolo comunque rafforzato, a livello generale, con il recente intervento normativo di stabilizzazione della obbligatorietà della mediazione, è importante accompagnare, nella fase di attuazione della riforma e nel corso degli accorpamenti, le CCIAA nell’ammodernamento dei servizi di giustizia alternativa, per qualificare gli strumenti di ADR e per valorizzare pienamente questo istituto poiché – mai come oggi – i principali vantaggi del ricorso a tali servizi rappresentati dalla semplicità, dalla rapidità e dall’economicità della procedura, gioverebbero al mondo imprenditoriale, evitando i costi monetari e gli oneri amministrativi legati ai ricorsi giurisdizionali, e riuscendo a ottenere una soluzione delle controversie commerciali in un breve lasso di tempo.

Le Camere operano in una realtà ormai diversa, in continua evoluzione e in un mercato di questi servizi più ampio rispetto al passato che coinvolge oltre agli ordini professionali – soprattutto avvocati e commercialisti – moltissimi organismi privati, collocati ormai su tutto il territorio nazionale. L’esistenza di nuovi competitor quindi, spinge a trovare delle soluzioni innovative, che potrebbero rimettere in discussione i modelli e le metodologie che fino ad oggi il sistema camerale ha acquisito, una evoluzione che forse se sfruttata appieno potrebbe dare nuova “linfa” e nuovo vigore a queste competenze e trovare nuove filoni di lavoro e nuove forme di attività.