

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAMERINO

ANNALI  
DELLA  
FACOLTÀ GIURIDICA

nuova serie

*Dieci anni, un secolo*

*I nuovi Annali giuridici camerti on line*

VOLUME X – ANNO 2021

ESTRATTO



CAMERINO

2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAMERINO

ANNALI  
DELLA  
FACOLTÀ GIURIDICA

nuova serie

VOLUME X – ANNO 2021

CAMERINO

2021

## **COMITATO SCIENTIFICO INTERNAZIONALE**

Ignazio Buti, Ignacio De Cuevillas Matozzi, Antonietta di Blase, Luigi Ferrajoli, Giulio Illuminati, Fabian Klinck, Luigi Labruna, Franco Modugno, Pietro Perlingieri, Ingo Reichard, Rosalía Rodríguez López, Martin Josef Schermaier

## **DIRETTORE SCIENTIFICO**

Prof. Rocco Favale

## **COMITATO DI REDAZIONE**

Rocco Favale, Felice Mercogliano, *condirettori*;  
Maria Pia Gasperini, Agostina Latino, Marta Cerioni,  
Antonella Merli, Maria Paola Mantovani

## **CONTATTI**

rocco.favale@unicam.it – felice.mercogliano@unicam.it

## **SEGRETERIA**

Dott. Gian Marco Quacquareni  
Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Camerino  
Palazzo Ducale - P.zza Cavour, 19  
I - 62032 Camerino (MC)  
e-mail: redazione.afg@unicam.it

*La Rivista subordina la pubblicazione dei contributi alla valutazione positiva mediante doppio referaggio in forma anonima.*

ISSN (on line): 2281-3063

*Copyright:* Facoltà di Giurisprudenza. Università di Camerino.

MARIA PIA GASPERINI\*

*La revisione degli strumenti ADR nella legge delega di riforma della giustizia civile:  
niente di nuovo (per ora) sul fronte consumeristico\*\**

*Sommario.* 1. La legge delega per la riforma della giustizia civile e la revisione degli strumenti ADR. - 2. L'ADR consumeristico in Italia alla luce dell'attuazione della Direttiva 2013/11/UE. - 3. L'intervento della Corte di Giustizia. - 4. Meccanismi di accreditamento e ruolo delle "autorità competenti". - 5. Considerazioni critiche.

1. *La legge delega per la riforma della giustizia civile e la revisione degli strumenti ADR*

E' stata appena pubblicata la legge 26 novembre 2021, n. 206, che delega il Governo ad adottare norme per la semplificazione e razionalizzazione del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, la quale rientra in uno dei "pacchetti" di riforme strutturali fondamentali ai fini dell'attuazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (cd. PNRR) varato a seguito della crisi pandemica<sup>1</sup>. Essa costituisce l'approdo di un percorso piuttosto contrastato avviato con la presentazione di un primo disegno di legge da parte del precedente esecutivo<sup>2</sup> in cui si sono innestate modifiche e nuove proposte elaborate da una commissione nominata dall'attuale Ministro della

---

\* *Professoressa associata di Diritto processuale civile presso l'Università degli Studi di Camerino.*

\*\* *Contributo sottoposto positivamente al referaggio secondo le regole del double blind peer-review.*

<sup>1</sup> La legge è stata pubblicata nella G.U., Serie Generale, n. 292 del 9 dicembre 2021. Il testo del *Piano* si può leggere in <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>2</sup> Si tratta del disegno di legge a firma del Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede (governo Conte-II) presentato al Senato nel gennaio 2020 (S. 1662).

Giustizia<sup>3</sup>, sulla base delle quali il Governo ha presentato un maxiemendamento al testo originario poi approvato con voto di fiducia in entrambi i rami del Parlamento<sup>4</sup>.

Per la parte relativa agli interventi in materia di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, la nuova legge si attesta sulla medesima linea delle riforme susseguitesi negli ultimi anni, enunciando principi e criteri direttivi sulla base dei quali il Governo è chiamato ad adottare misure normative atte a rendere più efficiente il funzionamento sia dell'arbitrato che della mediazione e della negoziazione assistita, incentivando ulteriormente il ricorso a questi strumenti al fine di alleggerire il carico del contenzioso civile sugli uffici giudiziari e, così, contribuire a ridurre significativamente la durata dei processi<sup>5</sup>. In particolare, per quanto attiene all'istituto della mediazione civile e commerciale, risulta confermata l'obbligatorietà del previo esperimento delle relative procedure in tutte le materie già contemplate dall'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lg. 4 marzo 2010, n. 28, con estensione della detta obbligatorietà in materia di contratti di associazione in partecipazione, di consorzio, di *franchising*, di opera, di rete, di somministrazione, di società di persone e di subfornitura, fermo restando il ricorso alle procedure di risoluzione alternativa previsto da leggi speciali<sup>6</sup>.

Dalla lettura della legge delega non si evincono significative novità con riguardo al ricorso alle procedure di mediazione ai sensi del d.lg. 28/2010 nelle controversie aventi ad oggetto rapporti di consumo. Per un verso, infatti, permane l'obbligatorietà del ricorso preventivo alla mediazione, in alternativa ai sistemi ADR di settore, per le controversie in materia di contratti bancari, finanziari ed assicurativi, che nella gran parte dei casi vedono un consumatore contrapposto ad un soggetto professionale<sup>7</sup>; per altro verso, resta la "competenza" degli organismi di mediazione pubblici e privati iscritti nell'elenco tenuto dal Ministero della Giustizia a gestire le procedure volontarie di mediazione in materia di consumo, ancorché non sia stata mai istituita la sezione speciale del registro "per la trattazione degli

---

<sup>3</sup> La Commissione, presieduta dal prof. Francesco Paolo Luiso, è stata nominata dall'attuale Ministro della Giustizia Marta Cartabia il 12 marzo 2021 ed ha concluso i propri lavori il 25 maggio 2021 ([https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione\\_LUISO\\_relazione\\_finale\\_24mag21.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUISO_relazione_finale_24mag21.pdf)).

<sup>4</sup> Il testo della legge delega, approvato dall'aula del Senato il 21 settembre 2021 ed immediatamente trasmesso alla Camera dei Deputati, è stato da questa approvato il 25 novembre 2021.

<sup>5</sup> In ottica PNR, il "fattore tempo" rappresenta infatti l'obiettivo fondamentale di tutte le riforme nel settore giustizia (v. il testo del *Piano*, spec. p. 51 s.).

<sup>6</sup> Così l'art. 2, comma 1, lett. c), della legge delega.

<sup>7</sup> Nel testo originario del disegno di legge delega, per contro, l'obbligatorietà del previo ricorso alla mediazione in materia di liti nascenti da contratti bancari, finanziari e assicurativi era soppressa.

affari in materia di rapporti di consumo”, a vigilanza congiunta con il Ministero dello sviluppo economico, *ex art. 3, comma 2, d.m. 180/2010*<sup>8</sup>.

Allo stato permangono, dunque, le criticità che già si era avuto modo di indagare ed evidenziare in un precedente studio, laddove si poneva in evidenza che il variegato mondo degli strumenti e modelli di risoluzione delle controversie dei consumatori affermatosi a partire dagli anni '80 del secolo scorso si è trovato a coesistere ed a concorrere con il sistema della mediazione civile disciplinato dal d.lg. 28/2010, per più di un aspetto non conciliabile con i principi informatori delle ADR consumeristiche inizialmente enunciati dalle raccomandazioni 98/257/CE e 2001/310/CE, e successivamente recepiti dalla Direttiva 2013/11/UE<sup>9</sup>. Si era rilevato, nello specifico, che l'assoggettamento di un numero assai elevato di controversie riguardanti rapporti di consumo (in ambito bancario, finanziario e assicurativo) all'obbligo legale dell'esperienza della procedura di mediazione prima della proposizione dell'azione giudiziaria finiva per comportare la soggezione di tali controversie ad una serie di vincoli e costi per le parti che, se in qualche misura giustificabili in relazione a tipologie di contenzioso prettamente civilistico-commerciali, tra parti in posizione paritaria, non lo erano con riguardo ad un contenzioso seriale ed “asimmetrico” come quello consumeristico<sup>10</sup>.

In questa sede si intende evidenziare, innanzitutto, come il mantenimento della separazione tra il regime normativo della mediazione civile obbligatoria *ex d.lg. 28/2010* e quello delle ADR di consumo propriamente dette (sistemi ADR delle Autorità regolatrici di

---

<sup>8</sup> Il Ministero dello sviluppo economico ha autonomamente provveduto ad istituire il proprio elenco di organismi ADR di consumo ai sensi della Direttiva 2013/11/UE (della quale si dirà ampiamente *infra*), inserendovi sia organismi di conciliazione paritetica che organismi delle Camere di commercio. Ne deriva che alcuni organismi ADR delle Camere di commercio svolgono la loro attività sia come organismi di mediazione civile e commerciale, in quanto iscritti nel registro tenuto dal Ministero della Giustizia ai sensi dell'art. 16 del d.lg. 28/2010, sia come organismi ADR di consumo, in quanto inseriti anche nell'elenco tenuto dal Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'art. 141-*decies* del d.lg. 130/2015.

<sup>9</sup> Sia consentito il riferimento a M.P. GASPERINI, *L'ADR di consumo in Italia dopo il d.lg. 130/2015 e la problematica coesistenza con la mediazione civile*, in M.P. Gasperini (a cura di), *Giustizia alternativa per una giustizia effettiva. Problemi e prospettive dell'ADR in Italia e in Europa*, Napoli, 2018, p. 25 ss.

<sup>10</sup> La ritenuta inadeguatezza del modello della mediazione civile per la risoluzione delle liti di consumo trova in qualche misura conferma nell'elevato tasso di insuccesso delle numerose mediazioni aventi ad oggetto controversie su contratti bancari e finanziari. I dati più recenti pubblicati dal Ministero della Giustizia, aggiornati al 30 giugno 2021, sono consultabili in: <https://webstat.giustizia.it/Analisi?%20e%20ricerche/Mediazione%20Civile%20a%2030%20giugno%202021.pdf>. Dagli stessi si può constatare come l'elevata percentuale di insuccesso delle mediazioni bancarie e finanziarie (rispettivamente, 93% e 90%) sia in buona parte connessa alla mancata comparizione della parte professionale chiamata nella procedura, la quale parte, evidentemente, non reputa conveniente partecipare.

settore, media-conciliazione camerale, negoziazioni paritetiche) sia il frutto di una precisa scelta compiuta dal d.lg. 130 del 2015, attuativo della Direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (d'ora in avanti anche Direttiva ADR). Si intende altresì verificare come l'intervento interpretativo della Corte di Giustizia nel 2017, sollecitato da un giudice italiano proprio per chiarire i rapporti tra Direttiva 2008/52 sulla mediazione civile e Direttiva ADR, sia avvenuto entro margini di ambiguità tali da corroborare addirittura detta separazione, finendo al contempo per svuotare di significato il riferimento, contenuto nel Considerando 19 della Direttiva ADR, alla doverosa l'applicazione "orizzontale" dei principi di questa alle procedure di mediazione aventi ad oggetto rapporti di consumo. Il sistema italiano degli strumenti alternativi di risoluzione delle liti resta dunque, un sistema a "protezione diseguale" per i consumatori, segnato dalla contrapposizione tra lo statuto normativo della mediazione disciplinata dal d.lg. 28/2010, caratterizzato dall'obbligatorietà e dall'onerosità non minimale, e quello delle procedure ADR relative a tutti gli altri contratti di vendita o di servizi, contraddistinto dalla volontarietà e dalla gratuità, o dall'onerosità puramente simbolica.

## 2. *L'ADR consumeristico in Italia alla luce dell'attuazione della Direttiva 2013/11/UE*

La Direttiva sull'ADR per i consumatori è stata attuata in Italia con il d.lg. 6 agosto 2015, n. 130, il quale ha inserito nel Codice del Consumo (d.lg. 6 settembre 2005, n. 206) una serie di disposizioni (gli artt. 141-141-*decies*) che hanno introdotto una disciplina della risoluzione stragiudiziale delle controversie di consumo indubbiamente molto più ampia e dettagliata rispetto alla precedente<sup>11</sup>.

A proposito di questa attuazione si è osservato che il Governo italiano, legislatore delegato, non sia andato al di là di un recepimento meramente "notarile" dei principi enunciati dalla Direttiva ADR in materia di qualità degli organismi e delle relative procedure<sup>12</sup>, limitandosi ad esercitare solo alcune delle opzioni espressamente consentite dal legislatore eu-

---

<sup>11</sup> La precedente disciplina normativa si esauriva in un'unica disposizione, l'art. 141, contenente, tra l'altro, il rinvio alle raccomandazioni 98/257/CE e 2001/310/CE sui principi applicabili agli organismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in oggetto.

<sup>12</sup> Cfr. T. GALLETTO, *ADR e controversie dei consumatori: un difficile equilibrio*, in *Ottavo rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia*, p. 125 ss., consultabile al link: <https://www.camera-arbitrale.it/Documenti/08-ottavo-rapporto-giustizia-alternativa.pdf>.

ropeo (in primo luogo, quella prevista dall'art. 2, par. 2, lett. a), riguardante la possibilità di considerare come procedure ADR, a determinate condizioni, le procedure svolte presso organismi in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie sono assunte o retribuite esclusivamente dal professionista)<sup>13</sup>. A ben vedere, tuttavia, l'operazione di recepimento della Direttiva ADR nell'ordinamento italiano non è stata una mera trasposizione dei principi e delle regole dettati in sede europea, risultando di fatto ispirata dal chiaro e preciso intento di preservare gli strumenti già da tempo operativi in ambito nazionale nel settore della risoluzione alternativa delle liti, anche consumeristiche, in particolare quelli disciplinati come condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria, e dunque connotati da una preminente funzione deflattiva del contenzioso dinanzi agli organi giurisdizionali.

Sotto questo profilo, la scelta chiaramente espressa dall'art. 141, comma 4, come novellato dal d.lg. 130/2015, è stata quella di limitare l'applicazione delle disposizioni di recepimento "alle procedure volontarie di composizione extragiudiziale per la risoluzione, anche in via telematica, delle controversie nazionali e transfrontaliere tra consumatori e professionisti residenti e stabiliti nell'Unione europea, nell'ambito delle quali l'organismo ADR propone una soluzione o riunisce le parti al fine di agevolare una soluzione amichevole e, in particolare, agli organismi di mediazione per la trattazione degli affari in materia di consumo iscritti nella sezione speciale di cui all'articolo 16, commi 2 e 4, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, e agli altri organismi ADR istituiti o iscritti presso gli elenchi tenuti e vigilati dalle autorità di cui al comma 1, lettera i), previa la verifica della sussistenza dei requisiti e della conformità della propria organizzazione e delle proprie procedure alle prescrizioni del presente titolo".

Nondimeno, la Direttiva ADR non esclude in linea di principio dal proprio ambito applicativo le procedure obbligatorie eventualmente previste dalle legislazioni nazionali, e dunque non osta a che possano considerarsi procedure ADR, nel senso da essa inteso, anche quelle procedure il cui esperimento sia previsto dalle leggi interne quale condizione di procedibilità della domanda, purché non sia impedito alle parti l'accesso alla giustizia (art. 1,

---

<sup>13</sup> Ciò che ha permesso al legislatore delegato di inserire una specifica previsione (l'art. 141-ter) avente ad oggetto le negoziazioni paritetiche, con riferimento alle quali sono puntualizzati i requisiti di indipendenza e trasparenza necessari per l'accreditamento quali procedure ADR ai sensi della Direttiva.

ultimo periodo, Direttiva ADR). Per questo aspetto, dunque, l'attuazione della Direttiva nell'ordinamento italiano ha seguito una direzione chiaramente autonoma, spinta dalla volontà di evitare interferenze con taluni sistemi ADR preesistenti, cercando così di salvaguardare gli obiettivi delle politiche di "degiurisdizionalizzazione" perseguite negli anni più recenti<sup>14</sup>.

Alla luce del nuovo testo dell'art. 141, tuttavia, non è possibile sostenere che la normativa italiana di attuazione della Direttiva ADR abbia tracciato una distinzione netta tra procedure ADR volontarie e procedure ADR obbligatorie, ricomprendendo solo le prime, ed escludendo del tutto le seconde, dal proprio ambito applicativo. Se è vero, infatti, che il comma 6 della norma citata fa salve le disposizioni che disciplinano i casi di condizione di procedibilità con riferimento alla mediazione civile e commerciale, nonché al tentativo obbligatorio di conciliazione nel settore delle comunicazioni elettroniche e in quello dell'energia elettrica, gas e sistema idrico (lasciando intendere che tali fattispecie siano in linea di principio sottratte alle norme di recepimento della Direttiva ADR), per contro il successivo comma 7 precisa, più in generale, che "Le procedure svolte nei settori di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, della Banca d'Italia, della Commissione nazionale per la società e la borsa e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ivi comprese quelle che prevedono la partecipazione obbligatoria del professionista, sono considerate procedure ADR ai sensi del presente Codice, se rispettano i principi, le procedure e i requisiti delle disposizioni di cui al presente titolo".

Orbene, tale precisazione risulterebbe di difficile comprensione se riferita alle sole procedure volontarie svolte nei settori considerati, tenuto conto, da un lato, che la maggior parte delle procedure ADR in tali settori costituiscono condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria e, dall'altro, che Banca d'Italia e CONSOB, nei settori di competenza, hanno un unico sistema di risoluzione alternativa delle controversie (rispettivamente,

---

<sup>14</sup> Già prima dell'adozione del d.lg. 130/2015, infatti, ci si è interrogati su come il legislatore italiano, in sede di attuazione della Direttiva 2013/11, avrebbe gestito la relazione tra ADR dei consumatori e preesistente disciplina della mediazione civile e commerciale attuativa della Direttiva 2008/52, ed in particolare se, nel bilanciamento degli interessi in gioco, l'esigenza di decongestionamento del carico di lavoro pendente innanzi agli organi giurisdizionali sarebbe prevalsa rispetto all'esigenza di incentivare il consumatore a far valere i propri diritti attraverso strumenti di tutela più flessibili e adeguate alle dimensioni economiche delle controversie di consumo (cfr. M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2014, p. 413 ss.).

l'Arbitro Bancario Finanziario e l'Arbitro per le Controversie Finanziarie), idoneo a soddisfare la condizione di procedibilità della domanda giudiziale in alternativa all'esperienza della procedura di mediazione (secondo quanto stabilito dall'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lg. 28/2010), al contempo rispondente ai requisiti richiesti agli organismi ADR consumeristici<sup>15</sup>. In realtà, anche nella prospettiva del legislatore delegato italiano chiamato ad attuare la Direttiva 2013/11, il problema non era tanto quello di escludere dall'ambito applicativo del decreto di recepimento il settore delle procedure ADR obbligatorie in quanto tali, quanto quello di non interferire con la disciplina attuativa della Direttiva 2008/52, facendo salve le specifiche procedure obbligatorie di risoluzione stragiudiziale delle liti, anche di consumo, gestite dagli organismi già iscritti nel registro degli organismi di mediazione civile e commerciale istituito dal Ministero della Giustizia ai sensi dell'art. 16 del d.lg. 28/2010, ed assoggettate ad un particolare regime normativo quanto ai rapporti con il processo e alla relativa condizione di procedibilità, oltre che ad una peculiare disciplina procedimentale, per alcuni aspetti incompatibile con i principi ADR consumeristici<sup>16</sup>.

Ne consegue, ferma restando l'espressa soggezione al d.lg. 130/2015 delle procedure ADR volontarie, che riguardo alle procedure ADR costruite dalla legge come condizione di procedibilità della domanda giudiziale le scelte operate in sede di attuazione della Direttiva 2013/11 nell'ordinamento italiano hanno creato una sorta di "doppio binario" per i consumatori: da un lato vi sono le procedure svolte nei settori di competenza delle Autorità pubbliche di vigilanza e regolazione del mercato, che possono considerarsi procedure ADR, ai sensi e per gli effetti del d.lg. 130/2015 (e dunque della Direttiva 2013/11), qualora le dette Autorità verifichino ed attestino la conformità di tali procedure ai principi oggetto di recepimento; dall'altro vi sono le procedure di mediazione nei casi previsti dall'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lg. 28/2010, le quali, ancorché promosse per la risoluzione di controversie tra consumatori e professionisti (come accade di norma nelle liti su contratti bancari,

---

<sup>15</sup> V. il comunicato stampa della Banca d'Italia dell'8 gennaio 2016, con il quale l'Autorità di vigilanza del sistema bancario ha dato atto di aver verificato che l'Arbitro Bancario Finanziario rispetta i requisiti richiesti dal d.lg. 130/2015, ed è un sistema ADR riconosciuto ai fini dell'elenco di cui all'art. 141-*decies*, comma 1, del Codice del Consumo.

<sup>16</sup> In questo senso cfr. A. M. MANCALEONI, *La risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori dopo la Direttiva 2013/11/UE*, in *Europa e diritto privato*, 2017, p. 1080 ss. Sulla non interferenza tra il d.lg. 130/2015 e il d.lg. 28/2010 v. anche G. GIOIA, *L'uniforme regolamentazione della risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2016, p. 518.

finanziari ed assicurativi), sono *a priori* sottratte all'applicazione del d.lg. 130/2015, restando assoggettate in via esclusiva alla normativa di attuazione della Direttiva 2008/52.

### 3. *L'intervento della Corte di Giustizia*

Siffatta “anomalia” è ben presto giunta all'esame della giurisprudenza nazionale, chiamata ad applicare le norme sulla mediazione civile e commerciale nell'ambito di una controversia tra un cliente consumatore ed un istituto bancario<sup>17</sup>. Un giudice italiano ha colto immediatamente l'occasione per disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, ponendo il seguente duplice quesito: a) se la Direttiva ADR, nel fare salva la Direttiva 2008/52, abbia inteso preservare la possibilità dei singoli Stati Membri di prevedere la mediazione obbligatoria nelle sole ipotesi che non rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva ADR, dunque nei soli casi in cui la controversia non verta tra un consumatore e un professionista; b) se la Direttiva ADR osti ad una norma nazionale, come quella italiana, che prevede il previo ricorso obbligatorio alla mediazione anche per talune controversie in materia di consumo, disponendo altresì che in tali casi il consumatore debba necessariamente avvalersi dell'assistenza legale e non possa astenersi dal partecipare alla mediazione se non in presenza di un giustificato motivo.

Con il primo quesito il giudice italiano ha posto all'esame dei giudici eurounitari il principale nodo problematico, ovvero quello del rapporto tra la Direttiva ADR e gli altri atti giuridici dell'Unione già vigenti nel settore ADR, in primo luogo la Direttiva 2008/52<sup>18</sup>. A tal riguardo, tuttavia, la Corte ha “aggirato” il quesito facendo leva sull'applicabilità della Direttiva 2008/52 alle sole controversie transfrontaliere, ed ha quindi concluso che il carat-

---

<sup>17</sup> Il riferimento è all'ormai nota ordinanza del Trib. Verona, 26 gennaio 2016, pronunciata in una controversia riguardante un finanziamento concesso mediante apertura di credito in conto corrente (in *Contratti*, 2016, p. 537 ss., con il commento di N. SCANNICCHIO, *La risoluzione delle controversie bancarie. ADR obbligatoria e ADR dei consumatori*).

<sup>18</sup> Si tratta di un aspetto che la stessa Direttiva 2013/11 non ha affrontato con chiarezza, in quanto l'art. 3, dopo aver stabilito che in caso di conflitto tra una qualsiasi disposizione della Direttiva 2013/11 ed altra disposizione di un atto dell'Unione in materia di ADR di consumo prevale in ogni caso la prima, si premura di fare comunque salva l'applicazione della Direttiva 2008/52. La medesima ambiguità caratterizza la formulazione del Considerando 19, nel quale alla salvezza dell'applicazione della Direttiva 2008/52 si contrappone l'affermazione che, per esigenze di certezza del diritto, il conflitto tra Direttiva 2013/11 e altri atti dell'Unione in materia di ADR dei consumatori vada risolto sempre in favore della prima, la quale “è destinata ad essere applicata orizzontalmente a tutti i tipi di procedure ADR, comprese le procedure ADR contemplate dalla direttiva 2008/52/CE”.

tere nazionale della controversia principale non rendeva necessario trattare il tema dei rapporti tra Direttiva 2008/52 e Direttiva ADR<sup>19</sup>.

Il profilo centrale della decisione è però costituito dalla delimitazione dell'ambito applicativo della Direttiva ADR e, più precisamente, dall'individuazione dei presupposti in forza dei quali una procedura per la risoluzione stragiudiziale delle controversie può dirsi rientrante nell'ambito applicativo di tale Direttiva. Al riguardo la Corte ha affermato espressamente che la Direttiva ADR si applica “solo alle procedure che soddisfano i seguenti presupposti cumulativi: in primo luogo, la procedura deve essere stata promossa da un consumatore nei confronti di un professionista con riferimento a obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi, in secondo luogo (...), tale procedura deve soddisfare i requisiti previsti dalla suddetta direttiva – e in particolare, sotto tale profilo, essere indipendente, imparziale, trasparente, efficace, rapida ed equa – e, in terzo luogo, detta procedura deve essere affidata a un organismo ADR (...) istituito su base permanente, che offre la risoluzione di una controversia attraverso una procedura ADR ed è inserito in elenco ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2013/11, elenco notificato alla Commissione europea”.

Di particolare interesse, in questa elencazione, è il terzo dei presupposti indicati, ovvero il necessario affidamento della procedura ADR ad un organismo che sia inserito nell'elenco di tutti gli organismi ADR notificato alla Commissione da parte dell'autorità nazionale competente. In questa prospettiva, l'inserimento in tale elenco diventa il fulcro sul quale poggia tutto il sistema della Direttiva ADR e, con esso, l'effettiva attuazione dei principi da essa sanciti a protezione dei consumatori: solo gli organismi che siano stati inseriti nell'elenco dall'autorità competente, in quanto ritenuti rispettosi dei requisiti di qualità previsti dal Capo II della Direttiva, soggiacciono ad essa e sono tenuti a mantenere gli *standards* qualitativi richiesti, mentre gli organismi non inclusi nell'elenco sono, per ciò solo, esclusi anche dall'ambito applicativo della direttiva. La Corte finisce dunque per legittimare l'operatività di organismi ADR i quali, ancorché abilitati da altri atti normativi dell'Unione Europea e nazionali a svolgere procedure di risoluzione stragiudiziale di controversie di

---

<sup>19</sup> V. Corte di Giustizia, 17 giugno 2017, in causa C-75/16, *Menini e Rampanelli c. Banco Popolare* (in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191706&doclang=IT>).

consumo, restano fuori dal sistema della Direttiva ADR semplicemente perché non chiedono di essere inseriti nel relativo elenco (così l'art. 19, par. 1)<sup>20</sup>.

Enucleati i presupposti di applicabilità della Direttiva ADR, i giudici di Lussemburgo hanno demandato al giudice nazionale di verificarne la sussistenza con riguardo alla fattispecie concreta, precisando che, fatte salve tali verifiche, la Direttiva ADR avrebbe potuto trovare applicazione anche con riguardo a una procedura di mediazione come quella oggetto del giudizio principale. Pertanto, non sembra incongruo ritenere che le successive considerazioni della Corte circa la legittima scelta dei legislatori nazionali di rendere obbligatoria la procedura ADR prima di agire in giudizio, a condizione di non limitare l'accesso al giudice<sup>21</sup>, fossero indicazioni ipotetiche, che il giudice del rinvio avrebbe dovuto seguire solo ove avesse ritenuto applicabile la Direttiva ADR; e che anche la verifica circa l'effettivo pregiudizio del diritto di accesso al giudice riconducibile alla previsione dell'obbligatorietà della mediazione di cui all'art. 5 del d.lg. 28/2010 (punto 62 della motivazione) fosse subordinata alla ritenuta applicabilità nel caso concreto della Direttiva ADR<sup>22</sup>.

Il giudice del rinvio, tuttavia, non sembra aver seguito la *road map* tracciata dalla Corte. Infatti, dopo aver escluso che gli organismi di mediazione civile potessero considerarsi organismi ADR ai sensi della Direttiva 2013/11 (difettando per l'appunto il terzo dei requisiti indicati dalla Corte), si è ritenuto comunque investito di una più ampia valutazione circa la compatibilità dell'istituto della mediazione obbligatoria con il principio eurounitario dell'effettività della tutela giurisdizionale, da compiersi alla luce della nota sentenza *Alasini*. Su questa base è giunto a disapplicare le disposizioni del d.lg. 28/2010 sulla necessaria assistenza legale in quanto contrastanti (non con l'art. 1 della Direttiva ADR, la cui applicabilità era stata esclusa nel caso di specie, bensì) con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. E ciò ha fatto, merita sottolinearlo, con riferimento a qualunque procedura di mediazione potenzialmente esperibile in relazione alla controversia pendente

---

<sup>20</sup> Cfr. M. B.M. LOOS, *Enforcing Consumer Rights through ADR at the Detriment of Consumer Law*, in *European Review of Private Law*, 2016, vol. 24, 1, p. 71.

<sup>21</sup> V. il punto 51 della motivazione, nel quale la Corte ha negato che abbia rilevanza il carattere obbligatorio o facoltativo del sistema di mediazione in sé considerato, ritenendo per contro decisiva la circostanza che sia preservato in ogni caso il diritto di accesso delle parti al sistema giudiziario.

<sup>22</sup> Lo dimostra il fatto che la Corte, nel demandare al giudice del rinvio tale verifica, abbia indicato quale parametro di riferimento l'art. 1 della Direttiva 2013/11, dopo aver richiamato i principi affermati dalla sentenza *Alasini* del 18 marzo 2010 (in *Foro Italiano*, 2010, IV, 361), riguardante proprio un caso di conciliazione obbligatoria per i consumatori (nella specie, nel settore delle comunicazioni elettroniche).

dinanzi a lui, ancorché non incardinata dinanzi ad un organismo ADR di consumo nel senso di cui alla Direttiva 2013/11<sup>23</sup>.

#### *4. Meccanismi di accreditamento e ruolo delle “autorità competenti”*

La richiamata decisione della Corte di Giustizia rappresenta un passaggio assai significativo, ancorché non esente da critiche, di cui l'interprete non può non tener conto per tentare di ricostruire l'assetto complessivo dell'ADR nel contesto europeo ed i rapporti tra i vari strumenti normativi adottati nel settore della risoluzione extragiudiziale delle controversie, in particolare quelle di consumo. Non può sfuggire che, nel riconoscere all'inserimento nell'elenco di cui all'art. 20 della Direttiva il rango di “pre-requisito” per l'applicazione della stessa, la Corte ha finito suo malgrado per prendere posizione sulla questione a monte che pure aveva evitato di affrontare, relativa al rapporto tra Direttiva 2008/52 e Direttiva ADR.

Nell'impostazione della Corte, infatti, l'inserimento di un organismo in uno o nell'altro degli elenchi istituiti in attuazione delle diverse direttive comporta innanzitutto certezza in ordine all'assoggettamento al relativo regime normativo, oltre che una generale garanzia di sussistenza degli *standards* qualitativi rispettivamente richiesti agli organismi iscritti, strumentale al rafforzamento della fiducia del cittadino che usufruisce del servizio, e del consumatore in particolare. Per questo aspetto, come alcuni hanno esattamente osservato, l'atteggiamento della Corte riflette l'approccio regolamentare del legislatore europeo, ed in specie della Commissione, che ha mostrato di considerare il settore dell'ADR, al pari di ogni altro settore economico, come un mercato da disciplinare sul piano dell'organizzazione ed in primo luogo dell'accesso, ricorrendo al meccanismo

---

<sup>23</sup> Invero, nell'assegnare alle parti il termine per la presentazione dell'istanza di mediazione obbligatoria, il giudice ha precisato che: “nel caso in cui gli attori adissero un organismo di mediazione avente le caratteristiche proprie dell'ADR del consumo, come meglio esplicitate in motivazione, essi potranno parteciparvi senza dover essere assistiti da un avvocato e potranno ritirarsi dopo il primo incontro anche in assenza di un giustificato motivo, non essendo passibili delle conseguenze pregiudizievoli di cui all'art. 8, comma 4, d. lgs. 28/2010; nel caso in cui le parti adissero un qualsiasi altro organismo di mediazione potranno partecipare al procedimento senza dover essere assistite da un avvocato, fatta salva la loro facoltà di avvalersi dell'assistenza difensiva”.

dell'accreditamento e della certificazione da parte delle autorità di controllo e di regolazione del settore di riferimento<sup>24</sup>.

Ponendo l'accento sul requisito dell'inserimento nell'elenco, la Corte di Giustizia ha finito per avvalorare un'impostazione dei rapporti tra Direttiva 2008/52 e Direttiva 2013/11 in senso prettamente "verticale". In quest'ottica, la previsione contenuta nell'art. 3, par. 2, della Direttiva 2013/11, secondo cui questa trova applicazione "fatta salva la direttiva 2008/52/CE" ha il significato di salvaguardare l'operatività degli organismi già accreditati nei singoli Stati Membri quali organismi di mediazione civile e, con specifico riguardo a quelli operanti nei settori del consumo, consentire loro di proseguire la propria attività mantenendo l'iscrizione nel registro originariamente previsto dalle legislazioni nazionali adottate in attuazione della Direttiva 2008/52, senza dover modificare il proprio assetto amministrativo per iscriversi al nuovo elenco degli organismi ADR di consumo e, così, riaccreditarsi in conformità al mutato quadro normativo e regolamentare.

Non mancano, in realtà, letture di tipo diverso. Secondo alcuni interpreti, l'effettiva portata della sentenza della Corte sarebbe unicamente quella di aver sottolineato la distinzione tra i diversi registri, ed i correlativi meccanismi di accreditamento, ricollegandovi il diverso regime normativo rispettivamente stabilito dalle due direttive (registri diversi per diverse direttive), mentre, nell'affrontare le specifiche questioni poste dal giudice italiano con riferimento alle procedure di mediazione in materia di contratti bancari (obbligo di assistenza legale e diritto di ritirarsi dalla procedura senza conseguenze penalizzanti), i giudici europei avrebbero motivato su altre basi, ragionando sul piano dell'applicazione dei principi generali della tutela giurisdizionale effettiva consacrati dalla sentenza *Alassini*<sup>25</sup>. Tuttavia, questa lettura riduttiva del significato della decisione, per quanto mossa dal condivisibile intento di salvare in qualche modo l'applicabilità "orizzontale" della Direttiva ADR a tutte le procedure ADR aventi ad oggetto rapporti di consumo, non appare chiaramente desumibile dalla motivazione. Sembra piuttosto, come già detto, che le ineccepibili conside-

---

<sup>24</sup> V. in proposito, N. SCANNICCHIO, *La falsa attuazione della finta direttiva per l'ADR di consumo in Italia. Un caso di studio sulla tutela dei diritti individuali tramite poteri di regolazione* (in *Contratto e impresa*, 2019, p. 976), il quale nota come le norme regolatrici delle procedure ADR, sia in materia di consumo che in qualunque altra materia, sono considerate come *standards* qualitativi di un servizio o di un prodotto, destinate ad essere "regolate" dalle agenzie competenti.

<sup>25</sup> In questo senso N. SCANNICCHIO, *La falsa attuazione*, cit., p. 982.

razioni della Corte di Giustizia sull'insussistenza per i consumatori di un dovere di assistenza legale nelle procedure ADR, e sul diritto di ritirarsi da queste in piena libertà, siano state svolte sul presupposto (affidato alla valutazione del giudice del rinvio) che la procedura oggetto del giudizio principale ricadesse nell'ambito applicativo della Direttiva 2013/11<sup>26</sup>. Del resto, era rispetto alle disposizioni della Direttiva ADR che il giudice italiano aveva richiesto di valutare la conformità della normativa nazionale sulla mediazione, ed è sempre questa Direttiva che la Corte di Giustizia ha ritenuto ostativa ad una normativa che preveda per i consumatori un obbligo di assistenza legale e la possibilità di ritirarsi da una procedura di mediazione solo in presenza di un giustificato motivo. Quella stessa direttiva che, come espressamente affermato dalla Corte, non si applica a tutte le controversie che coinvolgono i consumatori, ma solo alle procedure che soddisfano ben precisi requisiti cumulativi, anche di carattere formale.

##### *5. Considerazioni critiche*

A ben vedere, la Direttiva 2013/11 non contiene alcun riferimento alla necessità della certificazione e all'inserimento dell'organismo del registro quale condizione per l'applicazione del relativo regime normativo<sup>27</sup>. Al contrario, dalla lettura del Considerando 19 (laddove fa riferimento all'applicazione "orizzontale" della Direttiva 2013/11 a tutti i tipi di procedure ADR, incluse quelle soggette alla Direttiva 2008/52) si ricava, semmai, un forte argomento a sostegno dell'applicabilità dei principi della Direttiva 2013/11 anche alle procedure obbligatorie gestite da organismi iscritti nei registri istituiti a livello nazionale in attuazione della direttiva sulla mediazione civile, ancorché non iscritti nell'elenco previsto dall'art. 20 della Direttiva 2013/11<sup>28</sup>. Dunque, la decisione della Corte, nella sua ambiguità, ha contribuito a creare ulteriori confusioni interpretative riguardo ai rapporti tra Direttiva 2008/52 e Direttiva 2013/11, con buona pace di quella certezza giuridica che, nelle inten-

---

<sup>26</sup> Di contrario avviso sul punto N. SCANNICCHIO, *op. ult. cit.*, p. 984.

<sup>27</sup> V., ancora, N. SCANNICCHIO, *op. ult. cit.*, p. 981.

<sup>28</sup> E' evidente che nessun problema si pone per quegli organismi di mediazione civile e commerciale inseriti nei relativi registri nazionali, i quali si siano accreditati anche come organismi ADR consumeristici mediante inserimento nell'elenco di cui all'art. 20. Essi, infatti, soggiacciono al regime normativo dell'una o dell'altra direttiva a seconda che operino con riguardo a procedure di mediazione civile o a procedure ADR in materia di rapporti di consumo.

zioni del legislatore europeo, dovrebbe rappresentare un fattore decisivo per l'accrescimento della fiducia dei consumatori nel buon funzionamento del mercato interno.

In definitiva, se per un verso il d.lg. 130/2015 di attuazione della Direttiva ADR ha volutamente tenuto fuori dal proprio campo applicativo tutto il settore della mediazione obbligatoria riconducibile all'attuazione della Direttiva 2008/52, per contro la Corte di Giustizia non ha "sanzionato" con la dovuta chiarezza l'operazione compiuta dal legislatore delegato italiano, affidando al sistema della certificazione un ruolo di equivoca centralità nella delimitazione dell'ambito dell'ADR consumeristico e di quello della mediazione civile e commerciale<sup>29</sup>. La conseguenza è che in ambito nazionale si è affermata l'idea di una valenza "costitutiva" della registrazione nell'elenco di cui all'art. 20 della Direttiva 2013/11, idea autorevolmente sostenuta anche dal Consiglio Nazionale Forense<sup>30</sup>. Secondo questa prospettiva, l'applicazione dei principi della Direttiva 2013/11 finisce per dipendere, da un lato, dalla scelta degli organismi di accreditarsi o meno come organismi ADR consumeristici e, dall'altro, dalla scelta del consumatore di rivolgersi o meno a tali organismi certificati per la risoluzione di una controversia con un professionista<sup>31</sup>.

La disamina qui svolta evidenzia che il sistema italiano dell'ADR di consumo, ad oltre sei anni dall'attuazione della Direttiva 2013/11, resta profondamente eterogeneo e frammentato, tanto che qualche studioso ha parlato, senza mezzi termini, di "falsa" attuazione della direttiva in questione<sup>32</sup>. Si è visto, infatti, come la prevalente interpretazione volta a

---

<sup>29</sup> Osserva N. SCANNICCHIO, *La falsa attuazione*, cit., p. 996 ss., che la maggior parte delle norme poste dalla Direttiva 2013/11 in tema di legalità, efficienza, equità delle procedure, in quanto collegate alla tutela individuale dei diritti e, quindi, alla relazione orizzontale tra le parti, e tra le parti e gli organismi, costituiscono norme di ordine pubblico, la cui applicazione non può essere compromessa da un elenco. L'approccio regolamentare della Commissione fa sì che il controllo sulla tutela dei diritti passi dal principio di legalità alle decisioni discrezionali di autorità amministrative, con la conseguenza che tali diritti "vengono declassati a interessi legittimi".

<sup>30</sup> V., al riguardo, la scheda redatta dall'Ufficio Studi riguardo alla decisione della Corte di Giustizia, consultabile al link: <https://www.consiglionazionaleforense.it/search?delta=60&start=48>.

<sup>31</sup> Emblematiche, in proposito, le indicazioni operative contenute nel citato parere dell'Ufficio Studi del CNF, le quali distinguono a seconda che il consumatore presenti istanza di mediazione dinanzi ad un organismo iscritto nel registro di cui all'art. 16 del d.lg. 28/2010 (sia prima della proposizione della domanda giudiziale per rispettare la condizione di procedibilità, sia a seguito di provvedimento del giudice), nel qual caso si applicherà il d.lg. 28/2010, compreso l'obbligo di assistenza legale, "senza necessità di adeguamento alla decisione della Corte di Giustizia"; oppure presenti istanza di mediazione dinanzi ad un organismo ADR iscritto nell'elenco previsto dall'art. 141-*decies* cod. consumo, nel qual caso "l'organismo sarà tenuto ad adeguarsi alla pronuncia della Corte di Giustizia".

<sup>32</sup> V., ancora una volta, N. SCANNICCHIO, *La falsa attuazione della finta direttiva per l'ADR di consumo in Italia*, cit., p. 971 ss.

privilegiare l'inserimento negli elenchi ed i relativi meccanismi di accreditamento abbia finito per determinare una situazione in cui l'ambito applicativo dei principi di indipendenza, trasparenza, efficacia, equità, libertà e legalità sanciti dal legislatore europeo risulta concretamente circoscritto ai soli organismi ADR che abbiano fatto richiesta di inserimento nell'elenco di cui all'art. 141-*decies* del d.lg. 130/2015, assoggettandosi in tal modo al controllo di qualità e alle decisioni discrezionali delle autorità di regolazione<sup>33</sup>. Tutti gli altri organismi, iscritti in altri elenchi o non iscritti ad alcun elenco, restano estranei all'applicazione del d.lg. 130/2015 e, conseguentemente, dei principi sanciti dalla Direttiva 2013/11, in spregio agli obiettivi di armonizzazione da questa perseguiti<sup>34</sup>. Sfuggono pertanto all'attuazione di tale Direttiva tutti gli organismi di mediazione civile e commerciale, iscritti nel solo registro di cui all'art. 16 del d.lg. 28/2010, che si occupino anche di rapporti di consumo, così come quegli organismi che non siano iscritti in alcun registro, come alcuni organismi di conciliazione paritetica costituiti sulla base di accordi tra imprese e associazioni di consumatori, ad es. nei settori bancario, finanziario, assicurativo, o anche nel settore dei trasporti<sup>35</sup>.

Alla coerenza del quadro non ha certo contribuito la scelta del d.lg. 130/2015 di delimitare l'applicazione delle proprie disposizioni alle procedure volontarie di composizione extragiudiziale delle controversie. Tale decreto, se da un lato ha tenuto ferma l'esclusione dal proprio ambito delle procedure di mediazione obbligatoria previste dall'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lg. 28/2010 (art. 141, comma 6, lett. *a*), dall'altro ha conferito alle autorità competenti per il settore bancario, finanziario, delle comunicazioni elettroniche e dell'energia la facoltà di considerare procedure ADR ai sensi del Codice del consumo, nel rispetto dei principi e requisiti da esso stabiliti, le procedure svolte nei settori di competenza (art. 141,

---

<sup>33</sup> Questi principi, "ridimensionati ai criteri di valutazione della "qualità del prodotto" da parte delle autorità di vigilanza, sono divenuti oggetto di decisioni amministrative, anche per quanto riguarda l'accesso alla giustizia e ai diritti alla difesa" (così N. SCANNICCHIO, *op. ult. cit.*, p. 1009).

<sup>34</sup> Tali obiettivi possono essere completamente vanificati "nella misura in cui queste entità non certificate non devono conformarsi ai requisiti CADR e, in caso affermativo, non hanno alcun obbligo di raccogliere, comunicare e segnalare qualsiasi informazione a qualsiasi autorità istituita ai sensi della Direttiva n. 2013/11" (N. SCANNICCHIO, *op. ult. cit.*, p. 991).

<sup>35</sup> A tal proposito, nel documento del tavolo di coordinamento e di indirizzo istituito nel 2015 presso il Ministero dello Sviluppo Economico tra le varie autorità competenti, si afferma, in premessa, che l'entrata in vigore del d.lg. 130/2015 "non preclude l'operatività anche nel settore delle controversie di consumo, e sicuramente per le controversie fra imprese/professionisti, di organismi ADR diversi da quelli iscritti negli elenchi ivi previsti" (in [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Tavolo\\_coordinamento\\_indirizzo.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Tavolo_coordinamento_indirizzo.pdf)).

comma 7), con il risultato di consentire a queste autorità di ritenere conformi ai principi della Direttiva 2013/11 anche quelle procedure, spesso direttamente gestite dalle stesse attraverso propri organismi, il cui esperimento è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

Un breve riepilogo della situazione nei vari settori può dare l'idea della frammentarietà del contesto italiano che pure si caratterizza, nell'ambito delle procedure ADR consumeristiche, per la presenza di strumenti di grande efficacia comunemente ritenuti *good practices* anche a livello europeo<sup>36</sup>:

a) nei settori dei rapporti bancari-finanziari e dei servizi di investimento Banca d'Italia e CONSOB non hanno neppure istituito l'elenco di propria competenza, dichiarando conformi ai principi ADR consumeristici, in via esclusiva, i propri sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie (rispettivamente, l'Arbitro Bancario Finanziario e l'Arbitro per le Controversie Finanziarie), i quali peraltro costituiscono procedure idonee ad integrare la condizione di procedibilità della domanda in alternativa all'esperimento delle procedure di mediazione previste dal d.lg. 28/2010<sup>37</sup>. Restano al di fuori dell'attuazione della Direttiva 2013/11, come detto, tutti gli organismi di mediazione civile pubblici e privati abilitati alle procedure obbligatorie per le controversie bancarie-finanziarie, nonché gli organismi di conciliazione paritetica costituiti tra banche-operatori finanziari e consumatori non iscritti in alcun elenco, fatta eccezione per qualche organismo di conciliazione paritetica (es. Poste Italiane s.p.a.) iscritto nell'elenco "residuale" del Ministero dello sviluppo economico, con competenza per le procedure volontarie in materia di servizi finanziari;

<sup>36</sup> A tal riguardo vale la pena richiamare la risoluzione del Parlamento Europeo del 25 ottobre 2011 sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare, la quale 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" (v. il punto 11 della citata risoluzione, consultabile in: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/T-A-7-2011-0449\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/T-A-7-2011-0449_IT.html)). Sui vantaggi delle procedure di conciliazione paritetica v. P. BARTOLOMUCCI, *La nuova disciplina delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie in materia di consumo: il d.lgs. n. 130/15 e le modifiche del codice del consumo (d.lgs. 6 agosto 2015, n. 130)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2016, p. 519; M. MARINARO, *La risoluzione stragiudiziale delle controversie. Percorsi di ADR nell'attività d'impresa*, Roma, 2010, p. 112; B. MANFREDONIA, *La conciliazione nelle telecomunicazioni fra prassi e favor conciliationis*, ne *Il giusto processo civile*, 2007, p. 452.

<sup>37</sup> Nel settore assicurativo, l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) non ha ancora reso operativo l'Arbitro Assicurativo, il quale tuttavia dovrebbe essere strutturato sul modello di ABF e ACF, con competenza sulle procedure obbligatorie in materia di contratti assicurativi, in alternativa, anche in questo caso, alle procedure di mediazione civile.

b) nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia, per contro, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) e l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) hanno istituito gli elenchi di competenza, ma mentre il Servizio Conciliazione di ARERA è iscritto nell'elenco (sia per le procedure obbligatorie di conciliazione nei settori energetici, sia per quelle volontarie nel settore idrico), la procedura di conciliazione obbligatoria gestita dai co.re.com su delega AGCOM non è inclusa nell'elenco di settore, e pertanto non è formalmente accreditata come procedura ADR ai sensi della Direttiva 2013/11. Sono inoltre iscritti in entrambi gli elenchi sia organismi privati di mediazione civile che organismi di conciliazione paritetica i quali, in forza di tale iscrizione, sono stati altresì abilitati dalle rispettive autorità, con proprie disposizioni, a svolgere anche i tentativi obbligatori di conciliazione, unitamente agli organismi delle Camere di commercio (non iscritti in elenco) aderenti ai protocolli d'intesa tra le autorità e Unioncamere;

c) in altri settori non specificamente regolamentati (es. trasporti, acquisto di beni e servizi di vario genere), i principi della Direttiva 2013/11 trovano applicazione con riferimento alle procedure volontarie gestite dagli organismi camerali e di conciliazione paritetica iscritti nell'elenco istituito dal Ministero dello sviluppo economico.

Il diverso assetto organizzativo-regolamentare dei vari sistemi ADR finisce inoltre per determinare, come da più parti sottolineato, alterazioni alle dinamiche concorrenziali all'interno di ciascuno di essi. Nei settori dei servizi bancari-finanziari e di investimento i sistemi propri delle autorità regolatrici concorrono con gli organismi di mediazione civile, potendo però contare sull'adesione obbligatoria degli operatori professionali e su risorse pubbliche che consentono di offrire il servizio a costi simbolici (ABF), o addirittura gratuitamente (ACF), e di garantire al contempo efficienza ed elevata qualità dello stesso. Nei settori delle comunicazioni elettroniche e dell'energia i sistemi interni alle autorità concorrono (dall'esterno dell'elenco, nel caso di AGCOM-co.re.com.; dal suo interno, nel caso del Servizio Conciliazione ARERA) con organismi di mediazione civile privati, delle camere di commercio, e con organismi di conciliazione paritetica, vigilati dalle stesse autorità, le quali hanno altresì provveduto a definirne le regole, non sempre omogenee (si pensi

all'efficacia esecutiva del verbale di conciliazione, esclusa per le sole conciliazioni paritetiche)<sup>38</sup>.

Le aspettative riposte nell'attuazione della Direttiva ADR per un effettivo riordino del mercato italiano dei servizi ADR per i consumatori possono dirsi certamente deluse. Stesso discorso vale per i tentativi di razionalizzazione affidati a commissioni di studio e a tavoli tecnici insediati in questi ultimi anni dai vari esecutivi con il compito di elaborare proposte di riforma organica del sistema italiano di ADR<sup>39</sup>, ovvero di consolidare tale sistema elaborando modelli innovativi e buone prassi da promuovere in ambito nazionale<sup>40</sup>.

Per quanto riguarda la legge delega di riforma della giustizia civile recentemente approvata, si attende di vedere se il criterio direttivo dell'armonizzazione della normativa in materia di procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie, *ivi* enunciato, condurrà ad un intervento di armonizzazione sostanziale delle varie discipline da parte del legislatore delegato, oppure questo si limiterà a perseguire il risultato minimale, pure da tempo atteso, della raccolta delle dette discipline in un testo unico degli strumenti complementari alla giurisdizione (art. 2, comma 1, lett. *b*), della legge delega). E' auspicabile, in ogni caso, che nel frattempo la giurisprudenza faccia la propria parte assumendo posizioni di maggior chiarezza in vista dell'adozione di soluzioni omogenee e coerenti, che siano in grado di assicurare concretamente ai consumatori un facile accesso a mezzi efficaci ed equi di risoluzione delle liti con un professionista e, con esso, quel livello elevato di protezione perseguito dagli strumenti normativi eurounitari.

---

<sup>38</sup> Per queste considerazioni v. M. MARINARO, *Spunti di riflessione per l'armonizzazione e la razionalizzazione dei sistemi di ADR per le liti dei consumatori*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), p. 4 s. (<http://www.judicium.it/wp-content/uploads/2016/10/M.-Marinaro-1.pdf>); cit., p. 4 s.; N. SCANNICCHIO, *La falsa attuazione della finta direttiva*, cit., p. 975.

<sup>39</sup> Si fa qui riferimento alla commissione istituita nel marzo 2016 dal Ministro della Giustizia Orlando (governo Renzi), presieduta dal prof. Guido Alpa, che nel gennaio 2017 ha presentato una relazione contenente modifiche di carattere tecnico alla disciplina dell'arbitrato, della mediazione e della negoziazione assistita, occupandosi solo marginalmente delle controversie dei consumatori ([https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Alpa\\_relazione\\_articolato\\_7mar2016.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Alpa_relazione_articolato_7mar2016.pdf)).

<sup>40</sup> Il riferimento è, in questo caso, al Tavolo Tecnico sulle procedure stragiudiziali in materia civile e commerciale istituito nel dicembre 2019 dal Ministro della Giustizia Bonafede (governo Conte-II), presieduto dalla prof.ssa Paola Lucarelli, i cui lavori si sono interrotti nel giugno 2020 nonostante la richiesta di proroga.

*Abstract*

Il presente lavoro esamina il sistema italiano di risoluzione alternativa delle controversie di consumo alla luce dell'attuazione della Direttiva 2013/11/UE ed in relazione alla disciplina della mediazione civile e commerciale. Se da un lato il d.lg. 130/2015 ha mantenuto separati i due regimi normativi, dall'altro la Corte di Giustizia non ha chiarito alcuni profili problematici, sicché al consumatore è assicurata una protezione asimmetrica a seconda che la sua istanza sia proposta dinanzi ad un organismo ADR di consumo ovvero dinanzi ad un organismo di mediazione civile. La legge delega di riforma del processo civile e di revisione dei sistemi alternativi di risoluzione delle controversie non prevede, al momento, novità significative al riguardo.

*Abstract*

The present paper analyses the Italian regulatory system of alternative consumer disputes resolution in light of implementation of the Directive 2013/11 and in relation with the rules on civil and commercial mediation. Whilst the legislative decree 130/2015 keeps these regulatory systems separate, the European Court of Justice didn't clarify some problematic issues, so that consumer is asymmetrically protected depending on whether his claim is brought before a consumer ADR body or a civil mediation body. The new Italian reform of civil process and alternative disputes resolution doesn't provide for anything new in this matter at the moment.

Camerino, dicembre 2021.