



CIVIL JUSTICE PROGRAMME
EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY

**PRIMO RAPPORTO SULL'EFFETTIVITÀ DEI SERVIZI
DI CONCILIAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA
(2009)**

ADR PLUS
Improving citizens' access to justice by promoting
mediation in civil and commercial matters
JLS/CJ/2007-1/24-30 – CE-02225620069

Giunta regionale Emilia-Romagna
Direzione Generale centrale Affari Istituzionali e Legislativi
Servizio Innovazione e Semplificazione amministrativa

SOMMARIO

Premessa	5
1. La conciliazione amministrata dalle Camere di Commercio dell'Emilia-Romagna	9
1.1. Le domande di conciliazione pervenute e i procedimenti gestiti	14
1.2. Esito, valore e durata dei procedimenti gestiti	18
2. La conciliazione presso il Corecom Emilia-Romagna	21
2.1. Le domande di conciliazione pervenute e i procedimenti gestiti	23
2.2. Esito, valore e durata dei procedimenti gestiti	24
3. La conciliazione presso le Associazioni di consumatori dell'Emilia-Romagna	27
3.1. Le domande di conciliazione pervenute e i procedimenti gestiti	31
3.2. Esito, valore e durata dei procedimenti gestiti	35
Conclusioni	39

Il presente Rapporto di ricerca è stato realizzato dal Servizio Innovazione e Semplificazione amministrativa della Direzione Generale centrale Affari Istituzionali e Legislativi della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna.

Alla ricerca, coordinata dal Responsabile del Servizio Francesca Paron (fparon@regione.emilia-romagna.it), hanno collaborato:

Eloisa Fontana (contributi alla progettazione dell'indagine, elaborazione dei dati, redazione del Rapporto), Silvia Pagnotta (consulenza per la comunicazione), Luciana Corato (supporto di segreteria).

Consulenza tecnica specialistica sulla conciliazione civile e commerciale: Ana Uzqueda.

Si ringraziano tutti i servizi di conciliazione che hanno aderito all'iniziativa fornendo informazioni e dati per la ricerca.

PREMESSA

*Il diritto non ha né servi né padroni
è affidato alle cure di tanti*

Gustavo Zagrebelsky

Il presente lavoro di ricerca si è svolto nell'ambito del progetto *ADR Plus: Improving citizens' acces to justice by promoting mediation in civil and commercial matters*, cofinanziato dalla Commissione europea e svolto in collaborazione con la provincia di Barcelona (Catalunya- Spagna) e l'Associazione Infodroits della regione Aquitaine (Francia). La ricerca nasce dall'esigenza di conoscere in modo compiuto e analitico le organizzazioni che sul territorio svolgono a vario titolo l'attività conciliativa, proponendosi di tratteggiare una prima mappatura dei centri attivi e di descriverne non solo il numero e le caratteristiche dei procedimenti da loro svolti, ma anche gli aspetti organizzativi per riuscire a conoscere compiutamente sia l'offerta che la domanda del servizio di conciliazione.

La progettazione della ricerca ha avuto inizio nel mese di gennaio 2009 ed ha visto coinvolte le strutture del Servizio Innovazione e Semplificazione amministrativa della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, supportate da esperti in materia di conciliazione extragiudiziale. Gli obiettivi e le scelte metodologiche sono state condivise non soltanto con i partner del progetto Europeo, più sopra citati, ma anche con il gruppo di lavoro costituitosi nell'ambito dell'Intesa Regione - UnionCamere Emilia-Romagna - Intercent-er con l'obiettivo di definire e realizzare interventi diffusi per la divulgazione e il sostegno alla conciliazione nel nostro territorio regionale.

Particolare attenzione inoltre è stata posta nell'elaborazione metodologica della ricerca, alle tematiche concernenti le pari opportunità, in coerenza con gli obiettivi dell'Area di integrazione del punto di vista di genere e di valutazione del suo impatto sulle politiche regionali e con il "Piano interno integrato delle azioni regionali in materia di pari opportunità di genere". In particolare si è posta in evidenza, nel corso dell'indagine sull'effettività dei servizi di conciliazione, la tematica riferita al genere esplorando la composizione e gli equilibri che si sono determinati nell'ambito dei suddetti servizi tra la componente maschile e femminile delle risorse impiegate.

Dal punto di vista metodologico sono state realizzate due attività preliminari, strettamente correlate tra loro:

- l'individuazione di tutti i soggetti che, a vario titolo, svolgono attività di conciliazione sul territorio emiliano-romagnolo;
- la predisposizione di un questionario che potesse cogliere al meglio le specificità qualitative e quantitative dei servizi di conciliazione.

Per soddisfare il primo obiettivo e, in assenza di un elenco ufficiale che contempla l'insieme dei servizi di conciliazione presenti in Emilia-Romagna, sono state contattate tutte le realtà attive nel campo della conciliazione stragiudiziale. Per individuare i soggetti potenzialmente attivi si sono svolte complesse ricerche documentali e via internet che hanno riguardato: analisi delle intese per quanto concerne la conciliazione paritetica e analisi del registro degli organismi iscritti nel registro di conciliazione presso il Ministero di Grazia e Giustizia. Sono stati così rilevati sul territorio emiliano-romagnolo i seguenti soggetti: le Camere di Commercio, il Corecom per la conciliazione obbligatoria in materia di telecomunicazioni, un ente privato che risulta iscritto nel registro di conciliazione presso il Ministero e le associazioni di consumatori per ciò che concerne i servizi di conciliazione paritetica (in virtù di protocolli di intesa tra imprese e associazioni) e altri servizi di conciliazione. Si deve tuttavia precisare che alcuni operatori della conciliazione potrebbero non essere stati inclusi nel campione per diverse ragioni, non ultima il fatto che alcuni di essi operano sul territorio ma non sono iscritti nei registri pubblici. Un'ulteriore ragione che giustifica l'assenza di alcuni soggetti della conciliazione, risiede nel fatto che si è ritenuto opportuno, da un punto di vista metodologico, escludere il livello comunale del mondo dell'associazionismo. Vista la presenza sul nostro territorio di riferimento di associazioni che hanno proprie sedi a livello regionale, provinciale e comunale, è stato deciso di sottoporre il questionario prediligendo il livello provinciale. Solo in due casi il questionario è stato compilato dalla sede regionale dell'associazione, in assenza di sedi provinciali. È bene comunque ricordare che tutte le sedi regionali delle associazioni intervistate hanno svolto un ruolo fondamentale rendendosi disponibili a svolgere una funzione di coordinamento e di supporto nella compilazione del questionario presso tutte le loro sedi. Per avere una visione il più possibile completa del fenomeno, alle sedi provinciali delle associazioni, è stato chiesto di fornire anche i dati delle molteplici sedi comunali presenti sul territorio. Questa scelta è stata compiuta in quanto la maggior parte

delle sedi comunali non avevano la possibilità, per scarsità di risorse, di compilare il questionario e per evitare casi di sovrapposizione tra il livello provinciale e comunale nelle situazioni, non infrequenti, in cui sono gli stessi operatori provinciali a coprire fisicamente la sede comunale.

Verificando, con interventi diretti, quali e quanti operatori svolgono attività conciliativa attualmente in Emilia-Romagna si ottiene una prima rappresentazione della diffusione della giustizia alternativa sul territorio. Il contatto diretto con i soggetti, nella costruzione degli strumenti di indagine, ha consentito di migliorare e arricchire ulteriormente il questionario¹ che è stato predisposto in modo da comprendere tutte o quasi le specificità delle realtà indagate. Per garantire che il questionario si conformasse al meglio alle diverse realtà oggetto di studio è stata effettuata anche un'attività di test attraverso il coinvolgimento diretto degli esperti operatori dei centri oggetto di indagine. Successivamente alla validazione del questionario, tutti i soggetti compresi nel campione, sono stati contattati telefonicamente ed è stato chiesto loro di partecipare all'indagine mediante la fornitura dei dati e delle informazioni relative alla propria attività, con riferimento temporale gennaio 2005 primo semestre 2009. Nel periodo di effettuazione dell'indagine (maggio-settembre 2009) il gruppo di ricerca ha fornito tutta l'assistenza necessaria alla compilazione e alla verifica dei dati. Le elaborazioni e le analisi si sono concluse nel mese di dicembre 2009.

Da queste preliminari attività di verifica e campionamento il quadro di riferimento dell'indagine è il seguente:

¹ Il questionario contiene domande, per la maggior parte dei casi, a risposta chiusa. Le poche domande aperte sono state, invece, riservate ai casi in cui era necessaria una descrizione di aspetti qualitativi e di aspettative attese. In particolare, il questionario si componeva delle seguenti sezioni:

- **la parte anagrafica e organizzativa** del servizio;
- **la parte di ambito oggettivo di intervento:** le materie oggetto della disputa, le domande pervenute, i costi del procedimento, l'esito delle procedure, il valore medio e la durata del procedimento;
- **la parte di informazione sulla figura del conciliatore:** numero, estrazione professionale, standard formativi, accreditamenti e corsi di formazione richiesti;
- **la descrizione delle parti coinvolte nei procedimenti e quindi l'utenza;**
- **la parte sulle aspettative generali:** interventi di natura organizzativa, necessità di creare *networking*, formazione specialistica per i conciliatori, potenziamento della conciliazione *on-line*, indicazione dell'anello debole del procedimento che richiederebbe una maggiore sensibilizzazione, modalità di promozione del servizio, qualità del servizio.

- dei 111 soggetti potenzialmente attivi sulla conciliazione hanno aderito alla ricerca 65 soggetti;
- dei restanti 46 soggetti: 32 risultano non attivi sulla conciliazione nonostante fossero, ed è il caso delle associazioni di consumatori, firmatari di intese con le imprese per l'utilizzo della conciliazione paritetica; 12 non hanno risposto; 2 non hanno partecipato alla rilevazione perché "attivi" da troppo poco tempo.

In particolare, hanno compilato il questionario le nove Camere di Commercio della Regione, il Corecom Emilia-Romagna, un ente privato iscritto al registro degli organismi che fornisce servizi di conciliazione e cinquantaquattro Associazioni di consumatori.

L'indagine è stata avviata nel maggio 2009 e si è conclusa, con la raccolta dei questionari, agli inizi di settembre dello stesso anno, con un tasso di risposta dell'82,3%. Considerate le significative differenze dei servizi offerti, si è ritenuto opportuno esaminare i vari centri in modo separato, dedicando a ciascuno uno specifico capitolo del presente rapporto. Non sono stati considerati, in questo Rapporto, i dati relativi all'Ente privato che ha partecipato alla rilevazione per due ragioni: da un lato la recente sua istituzione (2008) da cui è derivata l'impossibilità di analizzare in serie storica le attività; dall'altro per la mancanza di un confronto con altre realtà simili operanti sul territorio regionale.

Si ringrazia, quindi, fin d'ora tutti i soggetti che hanno collaborato alla ricerca, scusandoci con quanti, invece, ne sono rimasti esclusi e si rimanda a successive eventuali edizioni del presente Rapporto per le opportune integrazioni.

La chiusura del presente Rapporto avviene contestualmente ad una fase di elaborazione da parte del Governo delle norme di attuazione della legge 69/2009 che all'articolo 60 disciplina la conciliazione. Questa tempistica non ci consente di darne conto, ma non mancheremo di farlo alla prossima occasione.

1. LA CONCILIAZIONE AMMINISTRATA DALLE CAMERE DI COMMERCIO DELL'EMILIA-ROMAGNA

Nella realtà italiana, fra i vari soggetti che si occupano di fornire servizi di conciliazione extragiudiziale si segnalano soprattutto le Camere di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato, cui la legge 580/1993 assegna un importante ruolo di promozione in materia di conciliazione. Dal 1993 ad oggi numerosi sono stati gli interventi legislativi che hanno attribuito ed ampliato le competenze delle Camere di Commercio in molte diverse materie come la subfornitura, il turismo, le telecomunicazioni, il franchising, i patti di famiglia, in materia societaria, in materia di fornitura di energia e gas, in materia di tintolavanderia, etc. Pur essendo oggetto di numerosi interventi legislativi che ne hanno indicato le materie di competenza e le modalità di svolgimento, la legge, se non in casi residuali (come nel caso della subfornitura), non ha previsto l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione per le materie su indicate svolto generalmente presso le Camere di Commercio. Con riguardo ai servizi erogati fondati sugli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) è bene ricordare che le Camere di Commercio non svolgono soltanto attività di conciliazione ma offrono anche servizi di arbitrato (di cui la presente ricerca non si è occupata).

L'adesione delle Camere di Commercio all'indagine promossa dalla Regione è stata del 100%. Si tratta di strutture che non hanno sedi periferiche, tranne Forlì, e quindi il loro radicamento territoriale si sviluppa a livello provinciale. Di grande interesse sono gli aspetti relativi all'organizzazione dei servizi di conciliazione. È stata esaminata la componente delle risorse di personale sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, con l'obiettivo di poter disporre di elementi tali da valutare anche la qualità dei servizi offerti. In particolare si sono considerate sia le componenti operative addette alle attività di relazione con il pubblico che quelle impiegate nelle attività di segreteria addette specificamente alle fasi istruttorie dedicate alla conciliazione. Il numero complessivo degli impiegati interni al servizio di conciliazione delle nove Camere di Commercio risulta, al primo semestre 2009, pari a 21 addetti di cui è possibile vedere il disaggregato per singola Camera (tabella 1). In particolare,

Tabella 1 - Numero addetti ai servizi di conciliazione per ciascuna Camera di Commercio. Anno 2009

	Attività di segreteria/rapporto con il pubblico		Totale
	Uomini	Donne	
CCIAA Bologna	2	1	3
CCIAA Ferrara	1	-	1
CCIAA Forlì	3	-	3
CCIAA Modena	-	1	1
CCIAA Parma	-	1	1
CCIAA Piacenza	-	5	5
CCIAA Ravenna	1	1	2
CCIAA Reggio Emilia	-	2	2
CCIAA Rimini	1	2	3
Totale	8	13	21

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

la sede di Piacenza è la più dotata (con 5 addetti), seguita da altre tre sedi con 3 addetti (Bologna, Forlì, Rimini). Se si osserva il dato di genere, emerge una prevalenza femminile in quasi tutte le Camere (ad eccezione di Bologna, Ferrara e Forlì).

La formazione degli addetti alle attività di segreteria e di rapporto con il pubblico è senza dubbio un fattore critico di successo, in quanto tali operatori svolgono un ruolo fondamentale nell'*iter* conciliativo: forniscono le prime informazioni alla parte attrice, ma hanno anche il compito fondamentale di contattare l'altra parte per la partecipazione al successivo tentativo di conciliazione. Da quanto emerge dall'indagine e considerato come anno di riferimento il 2008², emerge un livello alto di attenzione riguardo alla formazione; infatti, cinque Camere su nove hanno realizzato interventi formativi e di aggiornamento al proprio personale impiegato nel front-office.

Da un punto di vista organizzativo le Camere di Commercio presentano una peculiarità: l'*iter* conciliativo viene svolto, come già detto, da risorse interne mentre la vera e propria conciliazione è affidata ad un conciliatore esperto e qualificato che viene individuato all'esterno e precisamente da elenchi di cui è dotata ciascuna Camera. Si tratta di liste reperibili molto spesso sui siti internet del Servizio di conciliazione delle Camere di Commercio. Gli elenchi di conciliatori

² È stata chiesta la formazione per l'anno 2008 perché ci consentiva di avere un'informazione più esaustiva.

liatori vengono predisposti sulla base di requisiti standard definiti dall'Unione Italiana delle Camere di Commercio nel rispetto della normativa vigente e recepiti dalle Camere di Commercio. Possono essere liste generiche in quanto non richiedono ai propri conciliatori una formazione specifica per materia, oppure specialistiche su materie di particolare interesse. Dalla ricerca emerge che sei elenchi su nove sono di tipo specialistico e precisamente riguardano la materia delle telecomunicazioni e quella societaria.

Quali requisiti richiedono le Camere ai conciliatori per la loro iscrizione all'elenco? Le Camere di Commercio aderiscono ad uno standard formativo definito a livello nazionale da UnionCamere, utilizzato anche come modello di riferimento per la formazione di base dei conciliatori dal Ministero di Grazia e Giustizia con il decreto legislativo 5/2003 e successivamente con il decreto ministeriale del 24 luglio 2006. I conciliatori inoltre, devono, come previsto dagli Standard di formazione dei conciliatori adottato nel mese di maggio del 2005 da UnionCamere Nazionale, frequentare un corso di aggiornamento annuale o al massimo biennale.

Quasi tutte le Camere di Commercio (7 su 9) richiedono la frequenza ad un corso di formazione base; le restanti due richiedono anche l'attestazione della frequenza ad un corso avanzato. Di seguito i dati riguardanti i requisiti di formazione e accreditamento dei conciliatori come emergono dalle informazioni fornite dalle Camere di Commercio della regione Emilia-Romagna:

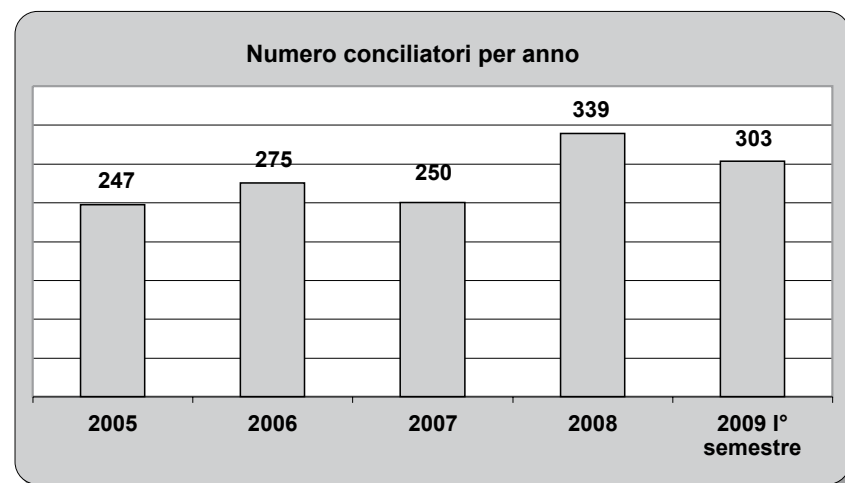
- i corsi di formazione base previsti da tutte le Camere prevedono 36 ore di corso di cui 4 sono di valutazione finale;
- i corsi avanzati³ indicati da 5 Camere prevedono 18 ore di corso con valutazione finale;
- i corsi di specializzazione hanno interessato 7 Camere. Sono stati fatti tutti in materia societaria e richiedono, come per il corso base e quelli avanzati, una valutazione finale.

I conciliatori raramente svolgono l'attività in modo prevalente pur essendo in crescita, come si vedrà in seguito, la domanda di conciliazione.

³ Il corso avanzato risponde all'esigenza di fornire ai Conciliatori che hanno seguito e superato un corso base, ulteriori approfondimenti relativi alle tecniche conciliative e comunicazionali, approfondendo le problematiche connesse ad aspetti specifici in materia di conciliazione con riferimento alle evoluzioni di carattere legislativo e agli aspetti tecnico-pratici con esercitazioni e simulazioni guidate sulla comunicazione non verbale.

Nel grafico 1 viene rappresentata la consistenza della comunità di operatori della conciliazione e il suo *trend* di sviluppo. L'investimento delle Camere di Commercio appare evidente dall'impiego crescente di conciliatori: nel complesso, le nove Camere di Commercio sono passate dai 247 conciliatori del 2005 ai 339 del 2008, con un aumento pari a circa il 37,25%. Nel solo primo semestre 2009 le Camere di Commercio hanno dichiarato di avvalersi di elenchi composti da 303 conciliatori con una aspettativa di crescita per il secondo semestre.

Grafico 1 - Numero conciliatori Camere di Commercio ER per anno



Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

La tabella 2 mette in evidenza anche il dato di genere: non c'è una netta prevalenza di un genere rispetto ad un altro, ma una lieve superiore presenza delle donne negli anni considerati.

Per quanto concerne la provenienza professionale dei conciliatori il 48,8% dei conciliatori delle Camere sono avvocati, il 18,8% dottori commercialisti, l'11,6% ragionieri e il 10,6% altre categorie. Marginali le "categorie" dei geometri, degli ingegneri, degli accademici e dei giudici di pace (tabella 3).

Prendendo a riferimento il primo semestre 2009, se si considerano nel complesso gli addetti interni e i conciliatori esterni, le Camere di Commercio (tabella 4) dispongono in totale di 324 persone per lo svolgimento di tutto l'iter conciliativo.

Tabella 2 - Numero conciliatori Camere di Commercio ER per genere

Anno	Genere	Numero
Anno 2005	Uomo	121
	Donna	126
Anno 2006	Uomo	139
	Donna	136
Anno 2007	Uomo	123
	Donna	127
Anno 2008	Uomo	178
	Donna	161
Anno 2009 I° semestre	Uomo	150
	Donna	153

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Tabella 3 - Provenienza professionale dei conciliatori delle Camere di Commercio (valori assoluti e %)

Provenienza professionale	Numero assoluto	% sul totale di colonna
Accademici	1	0,3
Avvocati	148	48,8
Dottori commercialisti	57	18,8
Geometri	10	3,3
Giudici di pace	1	0,3
Ingegneri	16	5,3
Ragionieri	35	11,6
Pensionati	3	1,0
Altro	32	10,6
Totale	303	100

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Tabella 4 - Numero di persone addette ai servizi di conciliazione per genere. Anno 2009

	Attività di segreteria/rapporto con il pubblico			Attività di conciliazione (conciliatori esterni)			Totale addetti
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	
Camere di Commercio	8	13	21	150	153	303	324

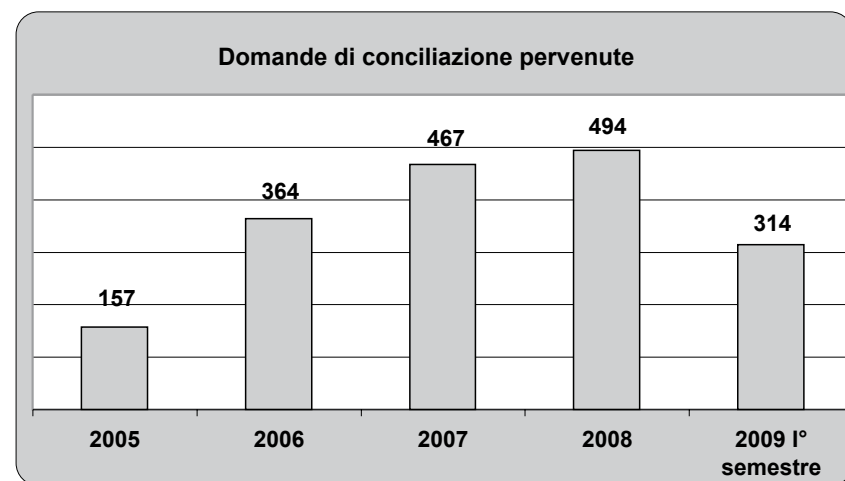
Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Con il regolamento unico di conciliazione, che garantisce l'omogeneità del servizio offerto da tutte le Camere di Commercio d'Italia, sia dal punto di vista della procedura che da quello delle tariffe, è stato scelto di adottare il modello facilitativo per la gestione delle procedure. La conciliazione di tipo facilitativo prevede che il conciliatore si deve limitare ad agevolare le parti, promuovendo o favorendo il raggiungimento dell'accordo, a differenza del modello di conciliazione valutativa, ove il conciliatore formula una o più proposte di accordo non vincolante, basandosi sulla valutazione delle opposte ragioni, in base alle leggi applicabili.

1.1. Le domande di conciliazione pervenute e i procedimenti gestiti

Dal 2005 al primo semestre 2009 le Camere di Commercio emiliano-romagnole hanno ricevuto ben 1.796 domande di conciliazione con un *trend* decisamente crescente. Si è passati dalle 157 domande del 2005 alle 494 del 2008; il *trend* riferito al primo semestre 2009 fa ritenere che la curva di crescita della domanda manterrà la propria tendenza verso l'alto (grafico 2).

Grafico 2 - Domande di conciliazioni pervenute presso le CCIAA per anno. Valori assoluti



Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Il servizio delle Camere di Commercio è un servizio offerto a pagamento disponibile sia per i cittadini che per le imprese che possono decidere autonomamente di utilizzarlo, quindi in assenza di vincoli normativi o di natura contrattuale. Con proprio regolamento, uguale sull'intero territorio, le Camere di Commercio applicano importi per la conciliazione che comprendono i diritti di segreteria ed una ulteriore quota proporzionale al valore della conciliazione che varia da un minimo di 40 euro ad un massimo di 10.000 euro (tabella 5).

Tabella 5 - Prospetto dei costi presso le Camere di Commercio

Valore della lite	Spese per ciascuna parte
fino a € 1.000,00	40,00
da € 1.001,00 a € 5.000,00	100,00
da € 5.001,00 a € 10.000,00	200,00
da € 10.001,00 a € 25.000,00	300,00
da € 25.001,00 a € 50.000,00	500,00
da € 50.001,00 a € 250.000,00	1.000,00
da € 250.001,00 a € 500.000,00	2.000,00
da € 500.001,00 a € 2.500.000,00	4.000,00
da € 2.500.001,00 a € 5.000.000,00	6.000,00
oltre € 5.000.000,00	10.000,00

Fonte: UnionCamere 2009.

Per quanto riguarda le tipologie di soggetti che presentano istanza di conciliazione alle Camere di Commercio, i dati emersi dall'indagine sono molto significativi: le parti attrici nel procedimento di conciliazione sono cittadini e imprese con una lieve prevalenza dei secondi; in misura minore si registra la presenza, come parte nel procedimento di conciliazione, delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda l'assistenza nel tentativo di conciliazione le parti preferiscono farsi assistere maggiormente da propri avvocati e dalle associazioni di consumatori. Sono del tutto inesistenti, nelle realtà camerale emiliano-romagnole, i casi di assistenza da parte di altre categorie quali, ad esempio, ragionieri, commercialisti, architetti e geometri.

La tabella 6 mette in evidenza il *quantum* di domande di conciliazione pervenute sulla base di due indicatori: il periodo temporale in serie storica che permette di cogliere il *trend* e le materie oggetto di controversia. Numerose sono le domande in materia di telecomu-

Tabella 6 - Domande di conciliazioni pervenute presso le CCIAA per materia e per anni. Valori assoluti

	2005	2006	2007	2008	2009 I° semestre	Totale
Commercio	24	58	55	87	50	274
Artigianato	1	17	11	6	3	38
Industria	1	9	4	14	11	39
Agricoltura (in generale)	-	-	1	-	1	2
Agricoltura (contratti agrari)	-	-	-	-	17	17
Servizi di pubblica utilità	7	3	8	4	14	36
Subfornitura nelle attività produttive	2	9	4	1	4	20
Affiliazione commerciale (franchising)	-	-	-	-	-	0
Tintolavanderie	2	1	4	1	-	8
Telecomunicazioni	76	136	258	241	123	834
Turismo	6	14	34	21	19	94
Diritto d'autore (proprietà intellettuale)	-	-	-	-	-	0
Diritto societario	8	16	11	17	11	63
Assicurazioni	7	14	6	7	3	37
Lavori pubblici	-	1	-	2	-	3
Pubblico impiego (diritto sociale)	-	-	-	-	-	0
Sanità	-	-	-	2	2	4
Recupero crediti	-	23	8	6	4	41
Tutela del risparmio	-	3	6	3	4	16
Successioni ereditarie	-	3	1	-	-	4
Patti di famiglia	-	1	-	-	-	1
Controversie condominiali	6	14	11	8	1	40
Controversie internazionali	1	-	-	-	-	1
Mediazione sociale	-	-	-	-	-	0
Controversie contro la pubblica amministrazione	-	-	-	-	-	0
Sanzioni amministrative	-	-	-	-	-	0
Contratti in genere	7	5	5	3	1	21
Altro	9	37	40	71	46	203
Totale	157	364	467	494	314	1.796

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

nicazioni con 834 procedimenti (dal 2005 al primo semestre 2009) e le domande in materia di commercio con 274 procedimenti (dal 2005 al primo semestre 2009). Assenti sono le conciliazioni in materia di franchising, di diritto d'autore, di pubblico impiego, di mediazione sociale, di controversie con la pubblica amministrazione e di sanzioni amministrative. Se si considera l'arco temporale 2005-I° semestre 2009, sono in totale 20 le domande di conciliazione presentate in materia di subfornitura, nonostante l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione prevista dalla legge n. 192 del 1998. Osservando il trend delle domande di conciliazione totali, le Camere di Commercio emiliano-romagnole hanno registrato una crescita positiva negli anni: dal 2005 al 2008 la crescita è triplicata; molto elevato è anche il dato del 2009 con 314 domande di conciliazione solo nel primo semestre.

Tutte le Camere di Commercio dell'Emilia-Romagna sono dotate di un proprio regolamento interno che nel corso degli anni ha subito i necessari aggiornamenti. Per quanto riguarda il codice deontologico 7 Camere hanno dichiarato di adottarlo. Le Camere hanno anche adottato un proprio codice deontologico (7 su 9) ispirato e coerente con il codice deontologico approvato dell'Unione Internazionale degli avvocati nella sessione del 2 aprile 2002 sia pure adattato alle esigenze del mondo camerale. Il codice deontologico garantisce, come del resto il regolamento, trasparenza e qualità nei confronti dell'utenza. In particolare esso stabilisce regole e principi di comportamento volti a garantire imparzialità, indipendenza e riservatezza delle parti; esso stabilisce, inoltre, regole per il conciliatore quali l'adeguatezza della formazione e l'aggiornamento continuo.

Inferiore risulta invece il numero delle Camere (4 su 9) che hanno adottato formalmente il codice deontologico dell'Unione Europea ovvero quel codice di comportamento presentato alla Conferenza di Bruxelles del 2 luglio 2004 che stabilisce una serie di principi cui i singoli conciliatori possono volontariamente decidere di attenersi, sotto la propria responsabilità. La volontarietà posta alla base del codice consente e permette agli organismi che offrono servizi di conciliazione di adottare propri codici vicini allo specifico contesto operativo e/o al tipo di servizio offerto.

1.2. Esito, valore e durata dei procedimenti gestiti

Presso le Camere di Commercio presso cui pervengono, come si è visto, numerose domande di conciliazione, si assiste ad un interessante fenomeno legato al destino di tali domande e dunque al destino della controversia. Alcune di esse prendono la via della conciliazione e cioè, grazie al lavoro degli uffici camerale, le parti partecipano alla procedura e la concludono raggiungendo un accordo. Ciò accade, come mostrano i dati della tabella 7, in circa quattro casi su dieci.

Tabella 7 - Incidenza degli esiti sul totale delle domande di conciliazione per anno. Valori %

	Mancata adesione	Accordi raggiunti	Accordi non raggiunti	Accordi fuori conciliazione
2005	71,34	21,66	4,46	2,55
2006	72,25	15,66	3,02	9,07
2007	69,38	19,49	2,36	8,78
2008	67,01	22,95	3,69	6,35
2009 1° semestre	84,85	10,10	2,53	2,53

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Può darsi anche il caso che le parti si incontrino in conciliazione ma che la procedura non giunga a termine in quanto si determinano condizioni tali da indurle a sottoscrivere accordi fuori conciliazione (transazione privata). Il fenomeno degli accordi fuori conciliazione, che possono essere raggiunti prima dell'avvio della procedura conciliativa ma anche, come si è detto, a procedura avviata, presentano nel corso del periodo analizzato un andamento discontinuo: dall'incidenza pari al 2,55% rilevata nell'anno 2005, a valori più elevati nel triennio 2006-2008 (con punte di poco superiori al 9%).

L'indagine ha messo in luce la modestissima incidenza dei casi in cui la conciliazione si conclude con un mancato accordo (con punte massime del 4,5% e minime del 2,4%).

Piuttosto alti, per tutti gli anni considerati, sono invece i casi di mancata adesione della controparte alla proposta di conciliazione: si passa dal 71,34% del 2005 all'84,85% del primo semestre del 2009. Ciò significa che il procedimento non ha avvio perché la controparte decide di non sedersi al tavolo di conciliazione.

Visto il fenomeno rilevante della mancata adesione è stato chiesto alle nove Camere di indicare i motivi che inducono la controparte

a non partecipare al tentativo di conciliazione. I principali motivi indicati come ostativi sono:

- la mancata conoscenza dello strumento che può suscitare diffidenza nella parte invitata alla procedura;
- il suggerimento del consulente il quale non di rado, per scarsa conoscenza dello strumento o per ragioni di natura culturale, dissuade il cliente dal tentare la conciliazione;
- un pregiudizio, che spesso deriva da scarsa informazione o da fattori di tipo culturale.

I casi di mancata adesione sono invece indipendenti da ragioni quali, ad esempio, precedenti esperienze di conciliazione non andate a buon fine o i costi del servizio che, come si è visto, sono invero molto contenuti. Non incidono nemmeno ragioni legate alla valutazione di inadeguatezza dello strumento in relazione alla tipologia e/o entità della lite.

Per quanto riguarda i dati riferiti al valore delle liti insorte e risolte mediante l'utilizzo della conciliazione presso le Camere di Commercio dell'Emilia-Romagna, la ricerca evidenzia la limitata entità delle "poste in gioco": da un minimo di 40,00 euro in materia di telecomunicazioni ad un massimo di 30.000,00 euro in materia di commercio.

Il fattore tempo, considerato elemento vincente della conciliazione soprattutto se confrontato ai tempi lunghi della giustizia ordinaria, viene confermato come elemento di forza: infatti la durata media delle procedure va da un minimo di 30 giorni fino ad un massimo di 115 giorni.

2. LA CONCILIAZIONE PRESSO IL CORECOM EMILIA-ROMAGNA

I Corecom offrono da molti anni servizi di conciliazione. Essi sono, come noto, uffici di governo, garanzia e controllo sul sistema delle comunicazioni in ambito regionale ed organi funzionali dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM). Presso tali uffici è possibile svolgere il tentativo obbligatorio di conciliazione nel settore delle telecomunicazioni, previsto all'art. 11 della legge 31 luglio 1997, n. 249. Il Corecom è stato istituito in Emilia-Romagna con la Legge Regionale n. 1/2001. La rilevanza del servizio offerto e il ricorso crescente a tali organi per la risoluzione delle controversie in materia di telecomunicazioni è stata riconosciuta dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che ha attribuito la delega ai Corecom anche per la definizione del giudizio, attribuendogli cioè la delega all'espletamento del "secondo grado di giudizio". La Regione Emilia-Romagna ha recepito tale delega con la delibera n. 942 del 6 luglio 2009.

Il Corecom Emilia-Romagna non ha istituito sedi periferiche sul territorio della regione e quindi opera esclusivamente presso la sede del capoluogo di Regione. Per quanto riguarda la dotazione organica di personale, il Corecom Emilia-Romagna è dotato di personale (tabella 8), che svolge attività di segreteria e di rapporto con il pubblico (tre addetti, di cui un uomo e due donne) e di propri conciliatori accreditati interni (cinque addetti, di cui un uomo e quattro donne).

Il personale del servizio di conciliazione viene sottoposto a percorsi di aggiornamento specifici, ultimo dei quali si è svolto nel 2008.

Dovendo far fronte alla crescente domanda di conciliazione che nel corso degli anni è andata aumentando considerevolmente e intendendo offrire un servizio di elevata qualità, il Corecom si è dotato dal 2008 di propri elenchi di conciliatori esterni. L'elenco di conciliatori specializzati in materia di telecomunicazioni, che nel 2008 era composto da 10 conciliatori, nel primo semestre 2009 è più che raddoppiato raggiungendo quota 22 con una netta prevalenza di professionisti donne (8 uomini e 14 donne). Nel 2009 se si sommano gli addetti interni con gli esterni si calcola un totale di 30 persone (confermando la prevalenza femminile) impegnate a gestire tutto l'*iter* conciliativo (tabella 9).

Tabella 8 - Numero addetti interni ai servizi di conciliazione del Corecom per genere. Anno 2009

Attività di segreteria/rapporto con il pubblico			Attività di conciliazione (conciliatori accreditati interni)			Totale addetti
Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	
1	2	3	1	4	5	8

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Tabella 9 - Numero addetti (interni ed esterni) ai servizi di conciliazione del Corecom per genere. Anno 2009

Numero addetti segreteria/relazioni con il pubblico		Numero conciliatori interni		Numero conciliatori esterni		Totale
Uomo	Donna	Uomo	Donna	Uomo	Donna	
1	2	1	4	8	14	30

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

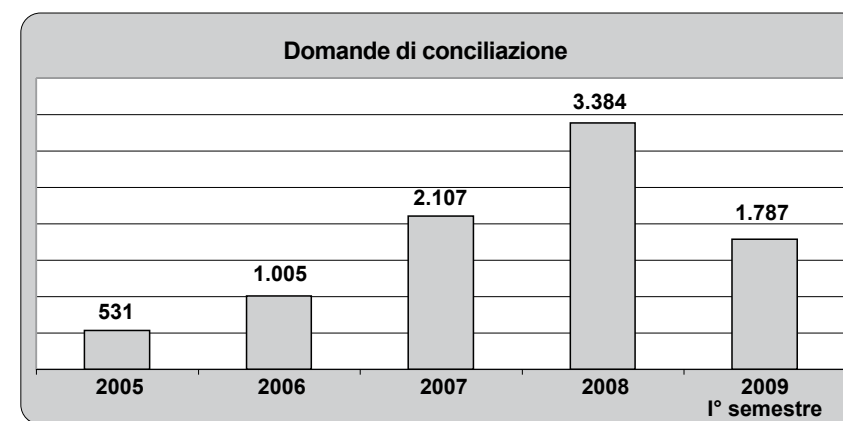
Ad eccezione dei conciliatori interni, gli altri conciliatori non svolgono l'attività in maniera esclusiva o prevalente, trattandosi di soggetti che esercitano per lo più attività legale. Il Corecom, infatti, utilizza prevalentemente neo laureati in legge o avvocati attraverso un'apposita convenzione stipulata con la Fondazione Forense. Il modello di conciliazione utilizzato dai conciliatori del Corecom per la gestione delle procedure è il modello facilitativo ove il conciliatore si limita ad agevolare le parti, promuovendo o favorendo il raggiungimento dell'accordo.

Ma cosa richiede il Corecom per l'iscrizione al proprio elenco? *Conditio sine qua non* è la frequenza almeno ad un corso di formazione base: questo è quanto richiede lo standard formativo stabilito dal Regolamento dell'AGCOM e, per ciò che concerne i conciliatori che provengono dall'ordine forense, dallo standard formativo nazionale forense. Per quanto riguarda il numero di ore previste per il corso di formazione base si tratta di 25 ore con valutazione finale. Tra i requisiti di formazione e accreditamento dei conciliatori, escludendo il corso base, non è richiesto loro né un corso di specializzazione né un corso di avanzamento.

2.1. Le domande di conciliazione pervenute e i procedimenti gestiti

Dal 2005 al primo semestre 2009 (grafico 3), il Corecom ha ricevuto 8.814 domande di conciliazione in materia di telecomunicazione (contro le 834 in materia di telecomunicazioni delle Camere di Commercio emiliano-romagnole) con un *trend* che dal 2005 ha fatto registrare nel 2008 un +637,3%. Dati così consistenti possono trovare evidente ragione nell'obbligatorietà del tentativo di conciliazione stabilito dalla normativa vigente, unita ad una buona attività informativa e di networking.

Grafico 3 - Domande di conciliazioni pervenute presso il Corecom per anno. Valori assoluti



Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Per quanto riguarda le tipologie di controversie trattate, il Corecom Emilia-Romagna gestisce unicamente controversie che insorgono tra il consumatore e l'impresa e il consumatore e l'ente pubblico. Per quanto concerne l'utenza che fa domanda di conciliazione nel 2008 il 64% è composta da cittadini, il 36% da imprese. È stato chiesto inoltre di indicare quali soggetti assistono più frequentemente le parti in conciliazione. Così come per le Camere di Commercio anche nelle conciliazioni presso il Corecom si tratta di avvocati e associazioni di consumatori.

Il Corecom si è dotato di un regolamento interno adottato nel 2002 e successivamente modificato nel 2007, ma non aderisce né adotta codici deontologici.

2.2. Esito, valore e durata dei procedimenti gestiti

L'attività del Corecom Emilia-Romagna che attiene alla conciliazione è, come già visto, molto sostenuta in termini quantitativi. Alcuni dati di riferimento importanti riguardo alle caratteristiche della conciliazione presso i Corecom, meritano innanzitutto di essere indicati: la durata media delle procedure conciliative è di 55 giorni; il costo del servizio per l'utente è interamente gratuito.

A fronte delle numerose domande di conciliazione si registrano performance di successo: i procedimenti conclusi con accordi raggiunti tra le parti sono molto superiori alla metà del totale; in particolare, nel 2006 si è raggiunta la quota di oltre il 65% e l'andamento negli altri periodi considerati si mantiene elevato (tranne nel caso del 2006). Il fenomeno per così dire opposto, rappresentato dagli accordi non raggiunti, si può descrivere con una curva discendente: dal 34,88% dei casi registrati nel 2005 al 20,98% del 2008.

A differenza di quanto emerso dall'analisi svolta presso le Camere di Commercio, la mancata adesione di una delle parti alla procedura di conciliazione non rappresenta un forte nodo critico riscontrabile nelle attività deputate al Corecom, in dipendenza probabilmente della più volte citata obbligatorietà che impone il tentativo di conciliazione e, non meno importante, dall'interesse delle Aziende a mantenere un rapporto positivo con la propria clientela.

Tra i motivi indicati dal Corecom come ostativi alla partecipazione del tentativo di conciliazione sono da segnalare:

- la mancata conoscenza dello strumento;
- il fenomeno degli accordi fuori conciliazione ovvero le transazioni private che le imprese, di solito, propongono alla parti;
- il pregiudizio da parte dell'utente.

Vi è il caso, infine, degli accordi fuori conciliazione che raggiunge la punta più elevata nel 2008 con il 10,19%, ben più alta rispetto a quanto accade presso le Camere di Commercio. Si può ritenere in questo caso che la ragione risieda nell'ipotesi che le Aziende di fornitura dei servizi di telecomunicazioni in taluni casi preferiscano attivare percorsi transattivi a seguito di puntuali valutazioni in ordine all'entità della controversia.

Esiste, ma solo per il Corecom, il fenomeno degli accordi parziali. Si tratta di accordi in cui l'utente ha due controversie in corso e contemporanee nei confronti di due diversi gestori telefonici. È accordo parziale quando l'utente/cliente conclude positivamente la conciliazione con uno solo dei due operatori telefonici. Se si osserva

Tabella 10 - Incidenza degli esiti sul totale delle domande di conciliazione per anno. Corecom. Valori %

	Mancata adesione	Accordi raggiunti	Accordi non raggiunti	Accordi fuori conciliazione	Accordi parziali
2005	0,00	65,12	34,88	0,00	0,00
2006	21,04	37,53	32,99	8,34	0,09
2007	17,02	52,90	23,99	5,40	0,68
2008	12,02	56,51	20,98	10,19	0,30
2009 I° semestre	10,01	59,72	21,10	8,65	0,52

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLUS).

la tabella 10 l'incidenza di questo tipo di esito è comunque molto marginale.

In conclusione si può dire che, nel caso dei Corecom, l'obbligatorietà del tentativo sta dando una prova positiva e degli ottimi frutti, a differenza di altri settori (come accade ad esempio nel rito del lavoro) per i quali l'obbligatorietà ha diminuito il numero assoluto e percentuale di conciliazioni raggiunte, diventando di fatto un mero obbligo burocratico destinato purtroppo ad allungare i tempi di risoluzione del conflitto per il ricorso molto frequente alla sede giudiziale.

3. LA CONCILIAZIONE PRESSO LE ASSOCIAZIONI DI CONSUMATORI DELL'EMILIA-ROMAGNA

Considerata l'esistenza di una normativa specifica in materia di conciliazione, anche all'interno del codice del consumo, che legittima le Associazioni ad attivare, prima del ricorso al giudice, la procedura di conciliazione presso le Camere di Commercio, nonché agli altri organismi di composizione delle controversie (art. 140 d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206) e la partecipazione delle Associazioni dei consumatori ai protocolli di conciliazione che istituiscono i servizi di conciliazione cosiddetta "paritetica" presso le imprese, sono state inserite nell'elenco dei centri da contattare anche le Associazioni di consumatori presenti sul territorio dell'Emilia-Romagna. 54 sono le associazioni attive sul territorio oggetto della nostra indagine.

Come si evince dalla tabella 11 le Associazioni che hanno risposto sono tutte, ad eccezione di alcune, facenti parte del livello provinciale. Se ne riscontrano maggiormente nella provincia di Bologna con 10 Associazioni attive, a seguire Forlì-Cesena e Parma con 7 Associazioni.

Tabella 11 - Disaggregazione territoriale delle Associazioni di consumatori attive. Valori assoluti e % di colonna

	Numero	% di colonna
Bologna	10	18,5
Ferrara	5	9,3
Forlì-Cesena	7	13,0
Imola	2	3,7
Modena	6	11,1
Parma	7	13,0
Piacenza	3	5,6
Ravenna	4	7,4
Reggio Emilia	5	9,3
Rimini	3	5,6
Emilia-Romagna	2	3,7
Totale	54	100

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPlus).

È emerso che il 46% (23 in numero assoluto) delle Associazioni attive sono fortemente radicate nel proprio territorio di riferimento anche attraverso l'istituzione di sedi periferiche comunali. La tabella 12 mostra la disaggregazione territoriale delle 97 sedi periferiche. Emerge una forte copertura territoriale nella provincia di Modena con 23 sedi; seguono Reggio Emilia con 17 e Bologna con 13 sedi.

Tabella 12 - Disaggregazione territoriale delle sedi periferiche attive delle Associazioni di consumatori. Valori assoluti e % di colonna

	Numero	% di colonna
Bologna	13	13,4
Ferrara	11	11,3
Forlì-Cesena	11	11,3
Modena	23	23,7
Parma	3	3,1
Piacenza	11	11,3
Ravenna	5	5,2
Reggio Emilia	17	17,5
Rimini	3	3,1
Totale	97	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Non vi è dubbio che le Associazioni siano realtà molto radicate sul territorio e vicine alle esigenze dell'utenza. Lo dimostra non solo il numero di sedi periferiche istituite, ma anche il dato sull'impiego di risorse umane che nel complesso ammontano a 368 addetti (tabella 13). Nel primo semestre 2009 si registrano 220 addetti (di cui 124 uomini e 96 donne) al servizio di segreteria e di rapporto con il pubblico e 148 conciliatori interni (di cui 92 uomini e 56 donne).

Nel 2008 il 63% delle Associazioni di consumatori ha erogato corsi di formazione a favore dei propri addetti al servizio di conciliazione.

È stato detto precedentemente che le Associazioni di consumatori non sono centri deputati alla risoluzione delle controversie, ma perseguono altre finalità tra le quali la conciliazione paritetica, nata in virtù di protocolli che le stesse hanno sottoscritto con le imprese. Ciò ha portato alla nascita di apposite commissioni paritetiche che sono state istituite all'atto della sottoscrizione dell'intesa. Non tutte le Associazioni del nostro campione fanno parte e/o hanno istituito

Tabella 13 - Numero addetti ai servizi di conciliazione delle Associazioni di consumatori per genere. Anno 2009 (primo semestre)

Attività di segreteria/rapporto con il pubblico			Attività di conciliazione (conciliatori accreditati interni)			Totale addetti
Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	
124	96	220	92	56	148	368

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

commissioni paritetiche: il 42,6% (23 Associazioni su 54) hanno dichiarato di partecipare a tali commissioni con un impegno di risorse umane che è possibile evincere dai dati presentati nella tabella 14, dalla quale emerge anche il dato riferito alle materie nel cui ambito prevalentemente si registrano le dispute: nelle prime quattro posizioni si trovano le telecomunicazioni, a seguire i servizi di pubblica utilità, il commercio e la tutela del risparmio.

Tabella 14 - Composizione delle Commissioni Paritetiche per genere e per materia presso le Associazioni di consumatori. Anno 2009. Valori assoluti e %

	Uomini	Donne	Totale (N°)	Totale (%)
Telecomunicazioni	21	10	31	27,9
Servizi di pubblica utilità	16	11	27	24,3
Commercio	8	5	13	11,7
Tutela del risparmio	6	2	8	7,2
Tintolavanderie	3	3	6	5,4
Assicurazioni	4	2	6	5,4
Industria	4	1	5	4,5
Controversie condominiali	3	2	5	4,5
Turismo	1	1	2	1,8
Sanità	2	-	2	1,8
Patti di famiglia	1	1	2	1,8
Altro	1	1	2	1,8
Recupero crediti	1	-	1	0,9
Successioni ereditarie	1	-	1	0,9
Totale	72	39	111	100

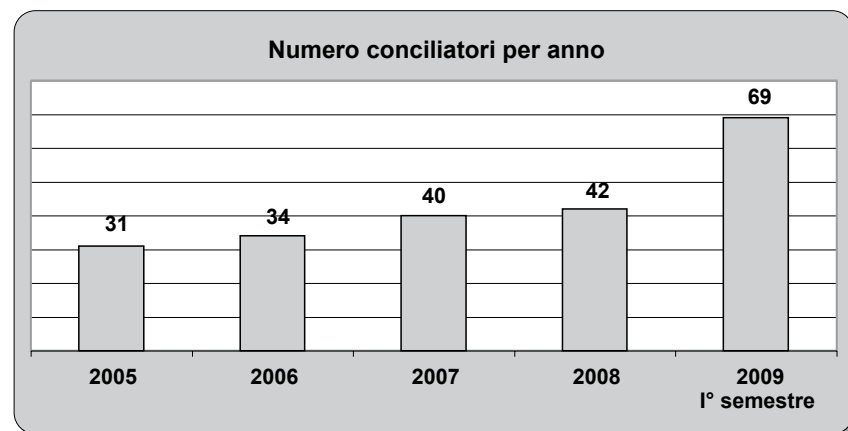
Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Le Associazioni di consumatori hanno proprie liste di conciliatori esterni che tendenzialmente utilizzano nelle conciliazioni paritetiche per le quali è richiesto un grado di specializzazione elevato in materia

di telecomunicazioni, di servizi di pubblica utilità, di assicurazione e di tutela del risparmio. È opportuno segnalare che non tutte le Associazioni hanno elenchi di conciliatori esterni, anzi il dato è abbastanza contenuto: interessa solo 27,8% delle Associazioni oggetto di indagine, le altre (72,2%) utilizzano solo risorse interne e ciò anche in relazione alla prevalenza di casi risolti con accordi bonari rispetto ai quali la figura del conciliatore non viene messa in campo.

Di quanti conciliatori dispongono le 15 Associazioni? Il grafico 4 presenta il numero assoluto di conciliatori per anno con il relativo trend. Si passa da 31 conciliatori nel 2005 a 69 nel primo semestre 2009, con un incremento molto accentuato tra il 2008 e il primo semestre del 2009.

Grafico 4 - Numero conciliatori Associazioni Consumatori ER per anno



Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPlus).

Per quanto riguarda il dato di genere la tabella 15 mostra come in tutti gli anni considerati prevale, con lievi differenze, la presenza di conciliatori uomini.

I conciliatori esterni che non svolgono l'attività da conciliatore come prevalente provengono, nella maggior parte dei casi, dalla categoria professionale dei dottori commercialisti e dal mondo legale (avvocati, laureati in legge). Le 25 Associazioni dotate di elenchi di conciliatori richiedono come requisito imprescindibile minimo di accesso all'elenco la frequenza di un corso di formazione base: 5 Associazioni hanno indicato, per l'iscrizione, il possesso di più requisiti

Tabella 15 - Numero conciliatori Associazioni di Consumatori ER per genere

Anno 2005		Anno 2006		Anno 2007		Anno 2008		Anno 2009	
Uomo	Donna	Uomo	Donna	Uomo	Donna	Uomo	Donna	Uomo	Donna
16	15	19	15	21	19	23	19	36	33

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPlus).

ovvero, in aggiunta al corso di formazione base, anche almeno un corso avanzato; 3 Associazioni non chiedono alcun requisito.

Le Associazioni aderiscono tutte ad uno standard formativo stabilito dal livello nazionale o regionale della propria associazione; vi è anche il caso che esse aderiscano allo standard formativo stabilito dagli accordi paritetici. Per quanto riguarda i requisiti di formazione e accreditamento dei conciliatori si nota che:

- le Associazioni di consumatori prevedono quasi tutte la frequenza di un corso di formazione base con le seguenti caratteristiche: non è prevista, generalmente, una valutazione di fine corso; il monte ore di corso, variabile a seconda dell'ente, va da un minimo di 5 ore ad un massimo di 50;

- il corso avanzato indicato da sole 5 Associazioni non prevede, se non in un solo caso, la valutazione finale con orari che vanno dalle 20 alle 40 ore di corso;

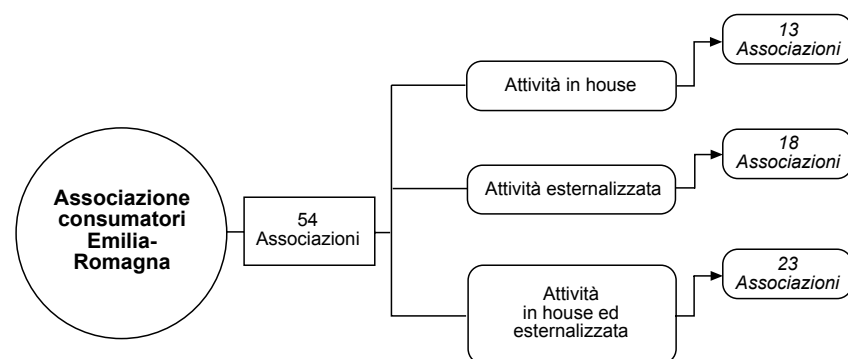
- anche il corso di specializzazione, richiesto da 6 Associazioni, non prevede la valutazione finale. Le materie oggetto del corso, con ciò confermando il dato emerso dall'esame delle commissioni paritetiche e delle liste di conciliatori, riguardano i seguenti ambiti: telecomunicazioni, servizi di pubblica utilità, assicurazioni e tutela del risparmio.

Per quanto concerne il modello di conciliazione adottato dalle Associazioni emerge dall'indagine che le scelte sono diverse: 44 Associazioni sostengono di utilizzare prevalentemente il modello facilitativo, 39 il modello valutativo/propositivo e 19 il modello paritetico ovvero il modello che viene concordato all'atto della stipula dell'intesa tra Associazioni di consumatori e impresa.

3.1. Le domande di conciliazione pervenute e i procedimenti gestiti

Prima di presentare i dati sulle domande di conciliazione pervenute è bene precisare che dalla ricerca è emerso un interessante

Figura 1 - Tipologia di svolgimento dell'attività conciliativa. Valori assoluti



Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLUS).

fenomeno descritto nella figura 1. Alcune Associazioni non svolgono tutto l'*iter* conciliativo, in particolare: 18 sono le Associazioni che esternalizzano il "cuore" del procedimento; 23 sono le Associazioni che adottano un sistema misto a seconda dei casi e delle materie; 13 sono le Associazioni che fanno tutto al proprio interno.

Le Associazioni che esternalizzano, svolgono le seguenti attività:

- attività di primo ascolto e assistenza verso l'utenza che si rivolge allo sportello;
- avvio dell'*iter* conciliativo preparando e presentando per nome e per conto dell'utente la domanda di conciliazione che verrà poi presentata ed istruita nel suo *iter* procedimentale presso altra sede (Corecom, CCIAA, altra sede dell'associazione etc.);
- assistenza dell'utente durante l'*iter* stesso e, su mandato dell'utente, partecipano al tavolo di conciliazione in nome e per conto dello stesso.

Ma a chi esternalizzano?

- il 34,8% rinviano al Corecom;
- il 27% alle Camere di Commercio;
- il 15,7% alle Commissioni Paritetiche istituite presso le imprese;
- il 12,4% ad altre Associazioni di consumatori,
- il 6,7% al Giudice di pace
- il 3,4% alle Associazioni di rappresentanza.

Come si evince dalla tabella 16, le 41 Associazioni che conferiscono all'esterno conferiscono contemporaneamente a più soggetti. Tale dato è un'importante indicatore della propensione delle Associazioni al *networking* che si traduce in:

- conferimento ad un unico soggetto (29,3%), prevalentemente il Corecom;
- conferimento a due soggetti (29,3%), ovvero Corecom e CCIAA;
- conferimento a tre soggetti con il 36,6%, ovvero Corecom, CCIAA e altra associazione consumatori;
- conferimento a 4 soggetti con una percentuale irrisoria del 4,9%.

Tabella 16 - Attività di conciliazione delegata. Valori assoluti e %

	Conferiscono a unico soggetto	Conferiscono a due soggetti	Conferiscono a tre soggetti	Conferiscono a quattro soggetti	Totale
Valori assoluti	12	12	15	2	41
Valori %	29,3	29,3	36,6	4,9	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLUS).

Al quesito sulle domande pervenute hanno risposto sia le Associazioni che svolgono tutto l'*iter* conciliativo al proprio interno, sia quelle che istruiscono la domanda che verrà poi presentata ed istruita nel suo *iter* procedimentale presso altra sede (Corecom, CCIAA, altra sede dell'associazione etc.). Si tratta di 44 Associazioni che, come si evince dalla tabella 17, dal 2005 al primo semestre 2009, hanno ricevuto ben 48.118 domande con un *trend* negli anni sempre crescente.

L'attività delle Associazioni di consumatori nel campo della conciliazione risulta non solo numericamente assai significativa ma l'incidenza delle domande da loro pervenute sul totale delle domande degli altri soggetti esaminati è alta. Numeri così alti possono trovare, in parte spiegazione, nel fatto che le Associazioni hanno compilato i questionari non facendo riferimento alla sola conciliazione paritetica ma anche, come detto, alle conciliazioni da esse promosse o inviate presso le Camere di Commercio e/o i Corecom. Le materie oggetto di controversia sono principalmente quelle del settore telecomunicazioni, tutela del risparmio, servizi di pubblica utilità, commercio.

Per quanto riguarda la tipologia di controversia le Associazioni hanno dichiarato di trattare controversie tra privati, tra imprese, tra consumatori e imprese e tra consumatori ed ente pubblico, anche se è bene dire che sono maggiormente frequenti le controversie che insorgono tra il consumatore e l'impresa e il consumatore e l'ente

Tabella 17 - Domande di conciliazione pervenute presso le Associazioni di consumatori ER per materia e per anni. Valori assoluti

	2005	2006	2007	2008	2009 (1° semestre)	Totale
Commercio	922	664	791	795	285	3.457
Artigianato	161	167	191	213	80	812
Industria	35	49	58	87	34	263
Agricoltura (in generale)	2	3	1	4	2	12
Agricoltura (contratti agrari)	-	-	-	-	-	0
Servizi di pubblica utilità	561	660	866	1.104	549	3.740
Subfornitura nelle attività produttive	-	-	-	-	-	0
Affiliazione commerciale (franchising)	1	7	16	12	7	43
Tintolavanderie	82	75	96	105	34	392
Telecomunicazioni	2.357	3.300	5.376	6.472	2.557	20.062
Turismo	370	391	412	390	134	1.697
Diritto d'autore (proprietà intellettuale)	-	-	1	1	-	2
Diritto societario	1	-	-	-	2	3
Assicurazioni	279	284	364	509	230	1.666
Lavori pubblici	-	-	-	-	-	0
Pubblico impiego (diritto sociale)	15	17	20	37	49	138
Sanità	52	42	74	222	52	442
Recupero crediti	173	177	295	463	196	1.304
Tutela del risparmio	2.320	2.150	2.087	3.178	1.793	11.528
Successioni ereditarie	5	12	6	18	8	49
Patti di famiglia	-	13	7	3	2	25
Controversie condominiali	51	40	69	84	63	307
Controversie internazionali	-	-	1	4	1	6
Mediazione sociale	2	4	11	33	23	73
Controversie contro la PA	54	60	87	91	50	342
Sanzioni amministrative	106	69	74	113	116	478
Contratti in genere	28	60	45	36	23	192
Altro	165	118	157	455	190	1.085
Totale	7.742	8.362	11.105	14.429	6.480	48.118

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

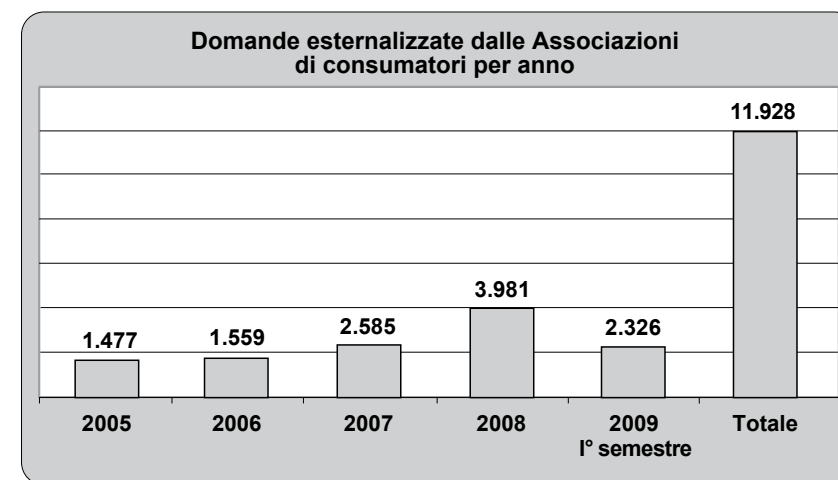
pubblico. Nel 93% dei casi sono i cittadini che si rivolgono alle Associazioni per chiedere di risolvere una controversia facendosi assistere da avvocati o dalle stesse Associazioni di consumatori.

Il costo del servizio varia a secondo, molto probabilmente, del servizio offerto ma si tratta comunque di cifre irrisorie dato che le Associazioni passano dalla gratuità del servizio alla richiesta del versamento di una quota associativa (il cui valore massimo è stato

indicato in 50 euro). Anche il mondo dell'associazionismo si dota di propri regolamenti interni: ne sono interessate 21 Associazioni su 54. Il numero scende sensibilmente se si parla dell'adozione di un codice deontologico: 11 hanno dichiarato di adottare un codice deontologico e 8 Associazioni hanno dichiarato di adottare il codice deontologico dell'Unione Europea.

3.2. Esito, valore e durata dei procedimenti gestiti

Come già evidenziato precedentemente 21 Associazioni di consumatori su 54 non svolgono tutto l'iter conciliativo ma lo esternalizzano. Il grafico 5 evidenzia per anno il numero di domande esternalizzate, che nell'intero periodo considerato raggiungono quota 11.928.

Grafico 5 - Domande esternalizzate dalle Associazioni di consumatori per anno


Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Quali esiti presentano le domande di conciliazione inoltrate alle Associazioni? La tabella 18 risponde a questa domanda fornendoci alcuni dati interessanti: la percentuale di mancata adesione non supera mai l'1,50%. Si può ritenere che tale dato sia correlato all'alta frequenza di accordi fuori conciliazione; infatti, emerge un altro dato interessante – e perfettamente in linea con la tipologia di conciliazione

Tabella 18 - Incidenza degli esiti sul totale delle domande di conciliazione per anno. Valori %

	Mancata adesione	Accordi raggiunti	Accordi non raggiunti	Accordi fuori conciliazione	Totale
2005	1,13	37,12	10,29	51,46	100
2006	1,25	36,19	12,76	49,80	100
2007	1,05	39,21	11,66	48,07	100
2008	0,94	45,66	10,18	43,21	100
2009 I° semestre	1,31	43,09	9,11	46,49	100

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

offerta dalle Associazioni – costituito dalle alte percentuali di accordi fuori conciliazione (con punte del 51,46%). Nel caso dell'associazionismo si tratta di accordi bonari che vengono raggiunti mediante l'ausilio qualificato della Associazione senza bisogno di ricorrere all'utilizzo di un conciliatore.

Tabella 19 - Valore medio minimo e valore medio massimo delle controversie conciliate per materia. Anno 2008

	Valore minimo (in euro)	Valore massimo (in euro)
Commercio	180	5.000
Artigianato	200	4.000
Industria	100	7.202
Servizi di pubblica utilità	50	4.000
Tintolavanderie	6	4.000
Telecomunicazioni	50	10.000
Turismo	250	8.400
Assicurazioni	100	7.000
Sanità	100	450
Recupero crediti	420	50.000
Tutela del risparmio	652	250.000
Successioni ereditarie	30.000	30.000
Controversie condominiali	70	4.000
Controversie internazionali	150	700
Controversie contro la pubblica amministrazione	350	400
Sanzioni amministrative	85	225

Fonte: Regione Emilia-Romagna 2009 (progetto europeo ADRPLus).

Nella tabella 19 sono riportati i valori medi minimi e massimi delle controversie conciliate, distinte per materia. Tra i valori massimi rientrano la tutela del risparmio con 250.000 euro, recupero crediti con 50.000 euro e le successioni ereditarie con 30.000 euro. Tra i valori minimi quelli più alti sono stati registrati in materia di successioni ereditarie con 30.000 euro, tutela del risparmio con 652 euro e recupero crediti con 420 euro. Molto bassi i valori delle controversie in materia di sanità, controversie internazionali, controversie con le PA e sanzioni amministrative. La durata media dei procedimenti varia da un minimo di 15 giorni ad un massimo di 120 giorni, confermando la buona performance garantita dalla conciliazione come metodo per la tutela dei propri diritti, compreso quello di una soluzione rapida ed economica del conflitto.

Quali sono i motivi che impediscono alle parti di partecipare al tentativo di conciliazione? Il motivo principale, secondo gli intervistati, è la mancata conoscenza dello strumento. Ininfluenti sono il pregiudizio, le precedenti esperienze negative nella conciliazione, il ruolo del consulente.

CONCLUSIONI

Il *Rapporto 2009 sulla effettività dei servizi di conciliazione in Emilia-Romagna* fornisce un primo monitoraggio di tutti i centri presenti sul territorio regionale che offrono, a vario titolo, servizi di conciliazione. Grazie all'ampio arco temporale considerato, il Rapporto coglie i mutamenti e li evidenzia ai fini della conoscenza della diffusione dello strumento conciliativo.

Quali sono i tratti salienti che caratterizzano l'attività di conciliazione in Emilia-Romagna, vista dal versante della domanda e da quello della effettività/qualità dell'offerta del servizio? Non vi è dubbio che il primo dato su cui porre attenzione è costituito da una elevata diffusione della conciliazione in Emilia-Romagna. Nell'arco temporale considerato di un quadriennio e mezzo (2005-primo semestre 2009) le domande di conciliazione pervenute ai servizi degli enti considerati dall'indagine hanno raggiunto quota 58.728. Ciò significa che il valore medio su base mensile si attesta a circa 1080 domande di conciliazione che in prevalenza soggetti privati e imprese hanno inoltrato alle "agenzie" competenti.

Dell'intero blocco di domande di conciliazione pervenute e più sopra richiamate, il 46,7% si è conclusa con un accordo tra le parti (27.425) raggiunto grazie alla complessa opera dei servizi di conciliazione e dello stesso conciliatore, svoltasi nel percorso formale previsto dai regolamenti; nel 36,0% dei casi le parti hanno trovato, invece, un accordo fuori conciliazione specialmente rinvenibile nel contesto delle attività svolte dalle Associazioni. Soltanto in percentuali ridottissime (5,4%) le domande presentate ai servizi esse non hanno avuto alcun esito essendo stata respinta da parte della controparte la richiesta di adesione alla procedura di conciliazione. Questo quadro di analisi indica chiaramente il successo che i servizi di conciliazione possono vantarsi di aver raggiunto, contribuendo attraverso il buon esito delle conciliazioni a incanalare la conflittualità su binari di soluzione extragiudiziale efficace.

I soggetti ai quali, sino ad oggi, è stata attribuita la competenza a svolgere la conciliazione extragiudiziale in materia civile e commerciale hanno costruito in questi anni un tessuto forte di specializzazione e qualità che ha permesso a molti cittadini e imprese di vedere affer-

mati i propri bisogni di tutela degli interessi. Emergono con tutta evidenza alcune valutazioni circa i fabbisogni espressi dagli enti di conciliazione che hanno partecipato all'indagine e che intendono offrire livelli adeguati di qualità del servizio. Da un lato, nonostante le buone performance quali-quantitative, la gran parte degli enti (90,9%) ritengono che vi sia bisogno di un ulteriore e sistematico sostegno informativo sulla conciliazione rivolto a cittadini e imprese. Un ulteriore interessante elemento emerso dall'indagine riguarda la necessità di creare tra i vari soggetti che operano nell'ambito della conciliazione un network permanente che consenta di costruire un più efficace terreno di scambio, collaborazione e coordinamento. Lo sostiene il 78,5% degli intervistati. Non mancano certamente e soprattutto nell'ambito delle Associazioni, fabbisogni specifici quali ad esempio quelli formativi e organizzativi, ambiti che costantemente richiedono adeguamenti continui in relazione anche al crescere della domanda, all'ampliarsi e rendersi sempre più complesse le tematiche oggetto di conciliazione.

Dal lato dell'utenza, la conciliazione rappresenta un percorso semplice, veloce ed economico per tentare la soluzione alla controversia. I costi sono assolutamente irrisori, come si evince dall'indagine, assolutamente incomparabili con quelli che in linea di massima si devono sostenere per una causa in via giudiziale. Dall'ultima indagine demoscopica condotta dalla Regione Emilia-Romagna (settembre 2009), risulta che il 30% delle persone che hanno intrapreso un'azione legale per le vie ordinarie di natura giudiziale dichiara che il costo è stato superiore a 6 mesi del proprio bilancio familiare.

Nonostante la conciliazione non abbia sinora determinato un elevato effetto deflativo sul carico di lavoro in capo alla giustizia ordinaria, la Commissione Europea riconosce che: *“Il suo accresciuto utilizzo potrebbe diminuire la pressione sul sistema giudiziario, riducendo le lunghe attese nella trattazione delle cause e determinando la possibilità di un risparmio per le finanze pubbliche”*. I numerosi interventi legislativi, sia a livello comunitario sia a livello nazionale, volti all'introduzione della conciliazione sottolineano l'importanza che la stessa sta assumendo in termini di risposta a una domanda di giustizia che, per il valore e la materia, rimarrebbe altrimenti senza risposta. È del tutto evidente che vi sia ancora bisogno di iniziative di informazione diffusa e di divulgazione della conciliazione per far sì che molte delle cause di lieve entità in materia civile e commerciale che ancora si riversano sui tavoli della magistratura ordinaria, seguano invece strade alternative di risoluzione.

Le difficoltà in cui versa da un punto di vista organizzativo e di risorse il sistema della giustizia, determinando una evidente lentezza dei processi, genera giudizi negativi diffusi e disagio nelle stesse istituzioni. L'incertezza sui tempi del processo incide pesantemente anche sull'economia di un paese. Dal Rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale del 2009 che effettua ogni anno una analisi dei costi che l'inefficienza della giustizia civile provoca per le imprese mettendo a confronto 181 Paesi, si evince che il tempo stimato per la soluzione di una disputa commerciale, misurato in termini di giorni a decorrere dall'iscrizione della causa al ruolo, fino al momento della liquidazione o dell'effettivo pagamento è per l'Italia di 1210 giorni. Dal rapporto *Doing Business* 2010 emerge che la lentezza dei processi costituisce uno dei principali ostacoli allo sviluppo produttivo dell'Italia, in quanto genera incertezza negli scambi e demotiva gli investitori: su 183 nazioni analizzate, il nostro Paese risulta al 78° posto, mentre scende al 156° posto della graduatoria in quanto al corretto rispetto dei termini dei contratti.

Ritornando ai risultati del nostro Primo Rapporto sulla effettività dei servizi di conciliazione, emerge un dato interessante: le materie su cui si effettuano principalmente le conciliazioni sono quelle riferite al settore telecomunicazioni, tutela del risparmio, servizi di pubblica utilità, turismo, commercio e recupero crediti. Le controversie internazionali gestite mediante le procedure di conciliazione, invece, pur in presenza di un tessuto imprenditoriale ed economico fortemente basato sugli scambi in ambito europeo e mondiale, risultano limitatissime. Dal 2005 al primo semestre 2009 le domande di conciliazione per controversie internazionali sono state in tutto 7. Su questo piano appare necessario accrescere l'informazione ai cittadini e soprattutto verso le imprese dotando contemporaneamente i servizi di conciliazione di strumenti adeguati per svolgere le conciliazioni internazionali anche mediante le cosiddette online dispute resolution (ODR), che ad oggi risultano utilizzate in un numero esiguo di casi.

L'indagine svolta ci permette di individuare su quali livelli sia necessario intervenire per qualificare e incrementare la conciliazione. La Regione Emilia-Romagna è impegnata attivamente nell'identificare, in una dimensione di collaborazione con gli enti di conciliazione e con tutti gli altri operatori della giustizia, le migliori azioni possibili per sostenere il lavoro di tutti coloro che operano nella conciliazione e nella tutela dei diritti. Dai risultati emersi, appare con tutta evidenza che le principali azioni da avviare, alcune delle quali già ricomprese nel progetto europeo richiamato in premessa al presente Rapporto,

riguardano il livello culturale, affinché si possano superare le resistenze ancora variamente presenti nei confronti della conciliazione. Si tratta di lavorare, in una dimensione comune e condivisa tra i molti soggetti che a vario titolo operano nel settore della giustizia, affinché il conflitto non sia percepito necessariamente come un gioco a somma zero in cui una parte vince e l'altra perde, quanto piuttosto introdurre una logica *win to win*, in cui non ci si pone l'obiettivo di dichiarare un vincitore ed uno sconfitto, ma di fare in modo che entrambe le parti trovino una soluzione soddisfacente e vantaggiosa. Su questo piano di interventi la Regione Emilia-Romagna è impegnata realizzando interventi continui di divulgazione della cultura della conciliazione che si sostanziano nella messa a punto di percorsi formativi a carattere generale e specifico, di iniziative di sensibilizzazione svolte in collaborazione con i servizi di conciliazione del territorio regionale e con il contributo dei massimi esperti in materia, di interventi di sensibilizzazione della pubblica amministrazione locale, di realizzazione di strumenti informativi quali il sito web www.adrplus.info dedicato alla conciliazione che intende offrire un orientamento pratico a cittadini e imprese.