

Quaderni di conciliazione

– Serie Monografica –

2

CARLO PILIA

IL REGISTRO EUROPEO DEI MEDIATORI ONLINE

*Verso una piattaforma tecno-democratica
per la giustizia alternativa*



Dipartimento di Giurisprudenza di Cagliari



Departamento de Derecho civil - Universidad de Sevilla



Camera di Commercio Industria, Artigianato
e Agricoltura di Cagliari



N. 2



Cagliari - 2018

IL REGISTRO EUROPEO
DEI MEDIATORI ONLINE

*Verso una piattaforma tecno-democratica
per la giustizia alternativa*

COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE

Il presente volume è stato sottoposto a referaggio.

Francesco Sitzia (Università di Cagliari); Fabio Addis (Università di Brescia); José Luis Argudo Périz (Universidad de Zaragoza); José Luis Arjona Gajardo-Fajardo (Università di Siviglia I); Giuseppina Capaldo (Università La Sapienza - Roma); Valeria Caredda (Università di Cagliari); Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla (Università di Siviglia); Luis-Humberto Clavería Gosálvez (Università di Siviglia); Francesco Cordopatri (Università di Cagliari); Ernesto D'Aloja (Università di Cagliari); Giancarlo Filanti (Università di Cagliari); Leonardo Filippi (Università di Cagliari); Leticia Garcia Villaluenga (Universidad Complutense, Madrid); Francisco Infante Ruiz (Università di Pablo de Olavide); Manuel Espejo Lerdo de Tejada (Università di Siviglia); Piera Loi (Università di Cagliari); Helena López Barba (Università di Huelva); Enrico Mastinu (Università di Cagliari); Franco Picciaredda (Università di Cagliari); Carlo Pilia (Università di Cagliari); Anna Moreno Sánchez Moraleda (Università di Pablo de Olavide); Pasquale Stanzione (Università di Salerno); Bruno Troisi (Università di Cagliari); Giuseppe Vettori (Università di Firenze)

*Q*uaderni di conciliazione
– Serie Monografica –

2

CARLO PILIA

IL REGISTRO EUROPEO DEI MEDIATORI ONLINE

*Verso una piattaforma tecno-democratica
per la giustizia alternativa*



Cagliari - 2018

Nessuna parte di questo volume può essere riprodotta in qualsiasi forma a stampa, fotocopia, microfilm o altri sistemi senza il permesso dell'Editore



© Cagliari - 2018

Volume pubblicato con i contributi:

M.I.U.R. (P.R.I.N. 2009) - Legge Regionale 7 agosto 2007, n. 7



Fondazione Banco di Sardegna

Associazione Mediatori Mediterranei



Dipartimento di Giurisprudenza Università di Cagliari



Camera di Commercio
Cagliari

Camera di Commercio Industria, Artigianato
e Agricoltura di Cagliari



Departamento de Derecho Civil y Derecho
Internacional Privado dell'Università di Siviglia



Progetto grafico
EDIZIONI AV di ANTONINO VALVERI

Via Pasubio, 22/A - 09122 Cagliari

Tel. (segr. e fax) 070 27 26 22

web: www.edizioniav.it

e-mail: edizioniav@edizioniav.it

ISBN 978-88-8374-138-8

Grafica, composizione e copertina: Alessandro Valveri

Stampa e allestimento:

Press Color - 09045 Quartu S. Elena (Ca)

INDICE

Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla, <i>Prologo: La mediación: un camino hacia la paz</i>	Pag.	9
<i>Introduzione</i>	»	13
I - La legislazione sulla mediazione in materia civile e commerciale	Pag.	17
1. <i>L'introduzione legislativa della disciplina sulla mediazione</i>	»	17
2. <i>L'essenziale statuto comune</i>	»	26
3. <i>L'impatto differenziato nell'Unione europea</i>	»	37
4. <i>La pluralità di soluzioni legislative nazionali</i>	»	42
5. <i>L'esercizio dell'autonomia</i>	»	50
6. <i>La condivisione degli interventi migliorativi</i>	»	59
II - La costruzione del sistema europeo della mediazione	Pag.	63
1. <i>La mancanza di una cultura della mediazione</i>	»	63
2. <i>La promozione della qualità</i>	»	67
3. <i>Le principali chiavi di sviluppo</i>	»	72
4. <i>L'armonizzazione volontaria delle regole comuni</i>	»	75
5. <i>Le mediazioni interne, transfrontaliere ed europee</i>	»	79
6. <i>Il registro europeo dei mediatori</i>	»	84
III - L'armonizzazione legislativa in materia di consumo	Pag.	91
1. <i>Il diritto dei consumatori ad accedere alle ADR di qualità</i>	»	91
2. <i>L'imposizione di requisiti minimi di qualità delle ADR</i>	»	105
3. <i>La strutturazione della cooperazione nell'Unione europea</i>	»	120
4. <i>L'istituzione della piattaforma europea ODR</i>	»	127

5. <i>Il procedimento tramite la piattaforma ODR</i>	Pag. 138
6. <i>La ripartizione multilivello delle competenze</i>	» 148
7. <i>L'informazione e l'assistenza dei consumatori</i>	» 155
IV - <i>La piattaforma europea della mediazione a distanza</i>	Pag. 165
1. <i>L'ampliamento della piattaforma ODR</i>	» 165
2. <i>La mediazione di consumo</i>	» 168
3. <i>L'iscrizione dei mediatori europei in un registro comune</i>	» 176
4. <i>Il percorso istitutivo privato</i>	» 186
5. <i>Il percorso istitutivo pubblico</i>	» 198
6. <i>La dialettica partecipativa nella giustizia alternativa dell'Unione europea</i>	» 213

*a mia sorella
e ai miei fratelli*

PROLOGO

LA MEDIACIÓN: UN CAMINO HACIA LA PAZ

Querido -posible- lector:

Por halago de la fortuna, hace ya un tiempo -¡casi veinte años!- en que conocí al Profesor y abogado D. Carlo Pilia, eminente y probo jurista, de encendida prosa y de indudable prestigio internacional, con quien he compartido opiniones, pero también debatido fervorosamente, y realizado congresos y estancias por muy diversos lugares del mundo (en nuestras respectivas tierras natales: Cagliari, Sevilla y Ceuta, y también en La Habana, Roma, Zaragoza, Tánger...). Siempre con enorme provecho, al menos para mí, como lo demuestran algunas obras monográficas que compartimos en coautoría con otros colegas de muy diversa procedencia (sobre Derecho de familia y autonomía de la voluntad, sobre mediación, ...). Pero de todo ello, me quedo con la amistad que hemos gestado, y conservado, al estilo ciceroniano, por el respeto mutuo.

Precisamente por su amistad, me dispongo, con grande honor para mí, a prologar, y presentarte, querido -posible- lector, esta obra del Prof. Carlo Pilia.

He de reconocer, sin embargo, que es un honor inmerecido, más allá de lo merecido que pueda resultar por nuestra amistad. Bien sabe Carlo Pilia que entre mis defectos no está la falsa modestia. Al contrario, respondo, incluso procuro responder, a aquella definición que el maestro mercantilista sevillano don Manuel Olivencia daba hace años del profesor universitario: como vanidad y pobreza en una sola pieza.

Reconozco, pues, tal inmerecimiento, académico al menos, porque otras plumas hay más expertas que la mía en la materia que en esta obra se trata: la mediación transfronteriza. Nunca llegué a ser, ciertamente, un ateo de la mediación, pero sí fui

siempre algo agnóstico. Con el tiempo, sin embargo, obviando sus innegables riesgos, me he ido dejando atrapar por sus bondades y expectativas. En ello ha influido mucho la creyente pasión que por la mediación profesa y transmite el Prof. Carlo Pilia. Sus razonamientos y su oratoria te atrapan del mismo modo en que, cual canto de sirenas, te atrae el encanto de esa isla mágica, a que se refería Satta en sus poemas, de la que el Prof. Pilia también procede: Cerdeña. Pero en contraste con el tradicional aislacionismo que, fruto de innumerables invasiones sufridas por la isla a lo largo de su historia, parecen seguir mostrando muchos de sus pobladores, el Prof. Pilia siempre ha demostrado una mente abierta, en general y también a la mediación y a la necesidad de su expansión por el mundo.

Bien demuestran dicho aperturismo sus múltiples estancias en el extranjero, fuera de su Isla: por el mediterráneo y por el continente hispanoamericano, donde ha consolidado estrechos lazos que han dado como fruto, entre otros, la creación de la Asociación de Mediadores Mediterráneos ONLUS, que el propio Pilia creó y desde entonces dirige, y que sigue nutriéndose de nuevos miembros, entre los que, por fortuna, me incluyo.

Y buena prueba de tal aperturismo es la obra misma que aquí se presenta. Podrá, tal vez, discutirse que el Derecho sea una Ciencia, la jurídica. Su propio relativismo histórico y geográfico pueden hacer mella en tal posible calificación. Pero sucede con la mediación que, más allá de ser una institución jurídica con su propia normativa en cada lugar, en cada país, es, por encima de todo, una técnica extrajurídica, psicológica incluso, de resolución, o incluso de prevención, de conflictos, aplicables a todo ámbito: social, económico, cultural y también político.

Por eso mismo, el mediador no ha de ser juez, ni árbitro, ..., porque no actúa como tal. Ni siquiera es necesario que el mediador sea jurista, sino tan solo, y no es poco, alguien que sepa ayudar a las partes en conflicto a fin de llegar ellas mismas a un acuerdo, a una solución. Con tal fin, la mediación, ni se encuentra encorsetada por estrictas reglas jurídicas, ni entiende de fronteras. Lo mismo sucede con muchos de los conflictos que hoy se producen en el mundo, cuya solución no puede venir solo de la aplicación de rígidas normas que aplique por su autoridad un juez, o un árbitro, dentro de su jurisdicción, siempre limitada territorialmen-

te. Son necesarias reglas más flexibles, más abiertas al Nuevo Mundo, siempre en constante cambio, y mediadores que, con buena técnica de mediación, sepan aplicarlas para la resolución de aquellos conflictos, también cuando estos no se produzcan dentro de un mismo territorio, sino entre varios, de forma transfronteriza (más allá de una determinada ciudad, región o país). De ahí la necesidad de que haya un control también transfronterizo, internacional, de quiénes están habilitados para hacer mediación, y de que dicha mediación pueda hacerse sin fronteras físicas, ni siquiera presencialmente, sino electrónicamente (online). La propia globalización -o mundialización, a que se refería el filósofo español Ortega y Gasset-, en la cual vivimos, así lo exige. Y así lo exige la sempiterna finalidad para la que el Derecho nació, y a la que la mediación hoy sirve: la paz social, la paz en el mundo. Ya lo dijo Santo Tomás de Aquino, al definir la ley como *ordinatio rationis ad bonum commune...*

Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla
Catedrático de Derecho Civil (Universidad de Sevilla)
En Sevilla, a 3 de noviembre de 2018

INTRODUZIONE

La mediazione, quale procedimento strutturato con cui le parti, avvalendosi dell'assistenza del terzo mediatore, tentano esse stesse di risolvere su base volontaria le controversie vertenti sui diritti disponibili in materia civile e commerciale, da un decennio oramai dispone di un'essenziale disciplina comune europea. La sua introduzione è avvenuta con la direttiva 2008/52/CE che è stata variamente attuata nell'Unione, a seconda delle diverse esigenze e tradizioni di ciascuno degli Stati membri. Le profonde differenziazioni tuttora riscontrabili tra le discipline nazionali limitano fortemente l'utilizzazione della mediazione nelle controversie transfrontaliere, che più ne avrebbero bisogno per favorire lo sviluppo del mercato interno, ma soprattutto impediscono la declinazione in termini effettivamente europei del servizio di composizione amichevole delle controversie, quale forma di giustizia alternativa, ma complementare alla giurisdizione.

Per realizzare l'auspicata armonizzazione europea della disciplina, in luogo dell'imposizione legislativa della revisione della direttiva, che probabilmente avrebbe attentato all'essenza volontaria e alla natura flessibile della mediazione, è preferibile favorire l'esercizio dell'autonomia dei mediatori, affinché siano essi stessi ad adottare codici europei di comportamento rispondenti alle variegata esigenze degli utenti. Le codificazioni da realizzare mediante processi partecipativi di elaborazione e sperimentazione quotidiana delle soluzioni innovative che incontrino la maggiore condivisione, infatti, garantirebbero sia la piena diffusione del servizio compositivo che il continuo miglioramento della qualità della mediazione in tutti i settori merceologici e in ogni area geografica di applicazione nell'intero mercato europeo.

L'istituzione di un registro europeo dei mediatori, da affiancare a quello degli organismi ADR e da ricollegare alla piattaforma ODR per i consumatori, inoltre, permetterebbe di sviluppare fi-

nalmente l'infrastruttura europea dedicata alla giustizia alternativa. La comune piattaforma normativa, amministrativa e tecnologica, infatti, assicurerebbe il necessario controllo sia del rispetto della cornice di legalità e sia del corretto sviluppo della dialettica interattiva, individuale e collettiva, che sospinge l'innalzamento della qualità della mediazione e garantisce l'effettività della tutela dei diritti degli utenti.

All'irrinunciabile diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale, che già dispone di un consolidato statuto costituzionalizzato che ne garantisce il corretto esercizio, quale presidio pubblico indispensabile per la difesa della legalità nello stato diritto, si affianca oramai quello alla tutela extragiudiziale attraverso la mediazione e gli altri meccanismi ADR e ODR di qualità, che ancora necessita dell'attuazione dei principi cardine e degli strumenti organizzativi più appropriati all'assolvimento della complementare funzione della giustizia alternativa. Nell'Unione si apre finalmente una fase costituente di elaborazione di una nuova cultura europea della mediazione che conduca alla definizione delle indispensabili garanzie da osservare nei procedimenti partecipativi attraverso i quali, in maniera circolare, essa si costruisce, organizza, attua e, ogni volta, si sviluppa ed evolve.

In tal senso, possono individuarsi altrettanti procedimenti partecipativi, da gestirsi tramite la piattaforma europea, nei quali si combinano i principi europei di legalità e qualità integranti lo statuto essenziale comune della mediazione. Anzitutto, il procedimento che garantisce la libertà di scelta degli utenti se avvalersi e di quale servizio di mediazione tra tutti quelli offerti dai mediatori disponibili sul mercato. Ancora, il procedimento di esercizio dell'autonomia dei mediatori nel costruire assieme le regole di funzionamento del servizio compositivo. Infine, il procedimento di controllo a presidio dell'indipendenza dell'operato dei mediatori rispetto al condizionamento da fattori esterni, sia privati che pubblici, che possano compromettere il corretto funzionamento della mediazione.

La piena conoscenza degli interlocutori, la facile comparazione delle esperienze e l'immediata condivisione delle proposte migliorative, capaci di tradursi in soluzioni compositive che, attraverso il servizio della mediazione europea, sono offerte agli utenti, cittadini e imprese, chiamati a esprimere la propria ade-

sione, in pratica, introduce un'innovativa metodologia compositiva che s'incentra tutta sulle garanzie della tecnica facilitativa dell'accordo. Se confrontata con la tecnica aggiudicativa imposta dalla giurisdizione pubblica, la mediazione appare perciò munita di una certo fascino rivoluzionario legato all'applicazione tecnologica dei metodi della "democrazia partecipativa" alla giustizia. L'essenza volontaria di questa forma di giustizia alternativa, infatti, si basa principalmente sulle garanzie procedurali di formazione dell'accordo compositivo nella disciplina, organizzazione e funzionamento del sistema autocompositivo binario.

Sulle garanzie di qualità della mediazione, pertanto, si apre una sfida stimolante e impegnativa che parte dalla condivisione dell'idea di una giustizia europea alternativa e, probabilmente, dal ripensare il senso più profondo del patto d'appartenenza all'Unione per tutti i suoi membri e cittadini. Costoro, infatti, proprio quando sorgono i conflitti, sono chiamati a esprimere il loro consenso sulla correttezza del metodo partecipativo, prima che sul merito della soluzione compositiva che, attraverso l'assistenza del mediatore, le istituzioni fanno prospettare alle parti in conflitto, per rinsaldare ogni giorno le ragioni di utilità della rinnovata convivenza europea.

LA LEGISLAZIONE SULLA MEDIAZIONE IN MATERIA CIVILE E COMMERCIALE

SOMMARIO: 1. L'introduzione legislativa della disciplina sulla mediazione. - 2. L'essenziale statuto comune. - 3. L'impatto differenziato nell'Unione europea. - 4. La pluralità di soluzioni legislative nazionali. - 5. L'esercizio dell'autonomia. - 6. La condivisione degli interventi migliorativi.

1. *L'introduzione legislativa della disciplina sulla mediazione.* – Con la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale¹, è stata introdotta in via legislativa una prima disciplina generale, di contenuto parziale, di armonizzazione minima e graduale. L'istituto giuridico della mediazione² trovava già applicazione con regimi assai dif-

¹ Pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 24.5.2008, L. 136/L.

² Per un visione generale, in chiave internazionale, della mediazione quale meccanismo extragiudiziale di risoluzione consensuale delle controversie che, dall'iniziale esperienza del secolo scorso negli Stati Uniti d'America, si è diffuso anche in Europa, si segnalano alcune tra le tantissime opere pubblicate: AA.Vv., *Mediación, arbitraje y resolución extrajudicial de conflictos en el siglo XXI* a cura di L. García Villaluenga, J.L. Tomillo Urbina, E. Vázquez de Castro, C. Fernández Canales, Editorial Reus, 2010; AA.Vv., *The variegated landscape of mediation. A comparative Study on Mediation Regulation and Practices in Europe and the World* a cura di M. Schonewille, F. Schonewille, Eleven International Publishing, 2014; AA.Vv., *La mediación. Nuevas investigaciones y aportes desde el derecho comparado* a cura di G. Alpa e M.M. Córdoba, Editore Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2015; AA.Vv., *La mediazione civile alla luce della direttiva 2008/52/CE* a cura di N. Trocker, A. De Luca, Firenze, 2011; J.T. BARRET, J. BARRET, *A History of Alternative Dispute Resolution: The Story of a Political, Social, and Cultural Movement*, Hardcover, 2004; G. DE PALO, M.B. TREVOR, *EU mediation Law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2015; C. ESPLUGUES, L. MARQUIS, *New developments in Civil and Commercial Mediation*, Springer, Heidelberg/New York/Dordrecht, London, 2015; G. OROZCO PARDO, J.L. MONEREO PÉREZ, *Tratado de mediación en*

ferenziati e frammentari in alcuni ordinamenti degli Stati membri ed è stato considerato dalle istituzioni europee funzionale alla realizzazione delle finalità e delle politiche comunitarie³.

L'intervento legislativo europeo si inserisce nel processo di costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quale sia garantita la libera circolazione delle persone⁴. Nell'ambito del-

la resolución de conflictos, Tecnos, Madrid, 2015; C. MACHO GÓMEZ, *Origen y evolución de la mediación: el nacimiento del «movimiento ADR» en Estados Unidos y su expansión a Europa*, in *Anuario de derecho civil*, LX, v. II, n. 1, 2014; F. CUOMO ULLOA, *La conciliazione. Modelli di composizioni dei conflitti*, Padova, 2008; M. BLANCO CARRASCO, *Mediación y Sistemas Alternativos de resolución de Conflictos. Una visión Jurídica*, Reus, Madrid, 2009; AA.Vv., *Mediación y tutela judicial efectiva. La Justicia del siglo XXI* con la direzione di J.L. Argudo Pérez, Reus (in corso di stampa); AA.Vv., *Mediación, Justicia y Unión Europea* a cura di I.C. Iglesias Canle, Valencia, 2014; AA.Vv., *Proceso civil y mediación. Su analisis en la ley 5/2012, de mediacion en asuntos civiles y mercantiles* diretto da A. Bonet Navarro, Thomson Reuters Aranzadi, 2013; AA.Vv., *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, Reus, Madrid, 2012; AA.Vv., *Metariales juridicos del Libro Blanco de la mediación en Cataluña* a cura di E. Lauroba, I. Barral, I. Viola, Barcellona, 2011; AA.Vv., *Mediation at the crossroad of different legal culture* a cura di A. Miranda, Roma, 2014; AA.Vv., *Mediazione e Conciliazione, diritto interno, comparato ed internazionale* a cura di A. Pera, G.M. Riccio, Padova, 2011; AA.Vv., *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013)* a cura di G. Falco, G. Spina, Milano, 2014; AA.Vv. *La mediazione nelle controversie di diritto privato* a cura di P. Passaglia, 2012; AA.Vv., *La mediazione civile e commerciale* a cura di C. Besso Marcheis, Torino, 2010; AA.Vv., *Mediazione e conciliazione. Profili teorico-pratici* a cura di G. Sciancalepore, S. Sica, Torino, 2010; AA.Vv., *La mediazione nelle controversie civili e commerciali. Commentario al decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28* a cura di A. Castagnola, F. Delfini, Padova, 2010; AA.Vv., *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, Cagliari, 2010; AA.Vv., *La mediazione civile* a cura di F. Ruscetta, M. Caradonna, F. Novelli, Milano, 2011, AA.Vv., *La mediazione nelle controversie civili e commerciali. Commentario al decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28* a cura di A. Castagnola, F. Delfini, Padova, 2010; AA.Vv., *Mediazione e conciliazione. Profili teorico-pratici* a cura di G. Sciancalepore, S. Sica, Torino, 2010; AA.Vv., *La mediazione civile e commerciale* a cura di C. Besso Marcheis, Torino, 2010; AA.Vv., *La mediazione nelle liti civili e commerciali – Metodo e regole*, Milano, 2010.

³ Sul processo europeo di introduzione di una disciplina comune sulla mediazione, che è sfociato nell'approvazione della fondamentale direttiva 2008/52/CE, tra i numerosissimi contributi pubblicati, v. AA.Vv., *ADR e mediazione* a cura

le misure di cooperazione giudiziaria in materia civile per il corretto funzionamento del mercato interno, infatti, le istituzioni europee hanno ritenuto che per migliorare l'accesso alla giustizia fosse necessario istituire principi fondamentali relativi alle procedure extragiudiziali per la risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale⁵. In tal senso, la direttiva intende contribuire al miglioramento dell'accesso alla giustizia, comprensiva dei me-

di C. Sticchi Damiani, Torino, 2012; AA.Vv., *Mediazione e conciliazione nelle controversie civili e commerciali*, Rimini, 2011, pp. 11 ss.; AA.Vv., *Manuale della mediazione civile e commerciale. Il contributo del Notariato alla luce del d.lgs. n. 28/2010* a cura di M.L. Cenni, E. Fabiani, M. Leo, Napoli, 2012; G. ZUCCONI GALLI FONSECA, *La mediazione civile nella prospettiva europea: note a prima lettura*, in *Rivista trimestrale del diritto civile*, 2010, pp. 653 ss.; M. MICELI, *La direttiva CEE sulla Mediazione*, in *La mediazione nelle liti civili e commerciali*, Giuffrè, 2011; S. LOPEZ VALLÉS, C.M. LOPEZ CARDENAS, *Aproximación a la regulación de la mediación en el derecho internacional privado y el derecho europeo*, in *Revista de Derecho Privado*, 2014; G. ROSSOLILLO, *I mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) tra diritto comunitario e diritto internazionale*, in *Dir. UE*, 2008, pp. 349 ss.; A. DE LUCA, *La mediazione in Europa. Una questione di cultura e non di regole*, in *Riv. dir. civ.*, n. 6, 2013, pp. 1451 ss.; E. MINERVINI, *La proposta di direttiva comunitaria sulla conciliazione in materia civile e commerciale*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2005, pp. 427 ss.; C. BESSO, *L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, N° 3, 2012, pp. 863 ss.; A. STICCHI DAMIANI, *Le forme di risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione. Disciplina vigente e prospettive di misurazione statistica. Le iniziative comunitarie e del Consiglio d'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, pp. 743 ss.; G. ESPLUGUES, G.L. IGLESIAS, G. PALAO, *Civil and commercial Mediation in Europe*, vol. I, *National Mediation Rules and Procedures*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013. Sulla direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, tra i tanti contributi, V. VIGORITI, *La direttiva europea sulla mediation*, in *Riv. arb.*, 2009, pp. 1 ss.; M.F. GHIRGA, *Strumenti alternativi di risoluzione della lite: fuga dal processo o dal diritto? (Riflessioni sulla mediazione in occasione della pubblicazione della direttiva 2007/52/CE)*, in *Riv. dir. proc.*, 2009, pp. 357 ss.; E. MINERVINI, *La direttiva europea sulla mediazione in materia civile e commerciale*, in *Contratto e impresa – Europa*, 2009, pp. 41 ss.; V. VIGORITI, *Mito e realtà: processo e mediazione*, in *Nuova giur. civ. comm.*, II, 2010, pp.429 ss.; ID., *Europa e mediazione: le sollecitazioni della Commissione*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, in www.judicium.it; R. NAZZINI, *Modelli conciliativi interni al processo (analisi comparativa e tests strutturali)*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 3, 2002, pp. 844 ss.

⁴ Considerando n. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁵ Considerando n. 3, direttiva 2008/52/CE.

todi sia giudiziali che stragiudiziali di risoluzione delle controversie e, al contempo, al corretto funzionamento del mercato interno, in particolare, rendendo disponibili i servizi della mediazione⁶.

Per promuovere ulteriormente l'utilizzo della mediazione e per garantire che le parti che vi ricorrono possano fare affidamento su un contesto giuridico certo, secondo le istituzioni europee, è necessario introdurre un quadro normativo che affronti gli elementi chiave del procedimento⁷. Solamente in presenza di siffatta cornice normativa, infatti, la mediazione può offrire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale attraverso procedure concepite secondo le esigenze delle parti. Inoltre, gli accordi risultanti dalla mediazione hanno maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente e preservano più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti. Tali benefici sono considerati ancora più evidenti nelle relazioni che mostrano elementi di portata transfrontaliera⁸ e, per di più, l'applicazione delle tecniche della comunicazione a distanza nella gestione dei procedimenti dovrebbe favorire l'utilizzazione della mediazione⁹.

La direttiva 2008/52/CE, in maniera esplicita, dichiara di perseguire un duplice e combinato obiettivo. Da un lato, intende facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e promuovere la composizione amichevole delle medesime incoraggiando il ricorso alla mediazione. Dall'altro, vuole garantire un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario¹⁰. In tal senso, il legislatore europeo introduce una misura di tutela aggiuntiva, non già sostitutiva, ma complementare rispetto alla tutela giurisdizionale, che costituisce un diritto fondamentale¹¹, irrinunciabile e non conculcabile, né dalla direttiva, né dalle legislazioni degli Stati membri.

⁶ Considerando n. 5, direttiva 2008/52/CE.

⁷ Considerando n. 7, direttiva 2008/52/CE.

⁸ Considerando n. 6, direttiva 2008/52/CE.

⁹ Considerando n. 9, direttiva 2008/52/CE.

¹⁰ Art. 1 (Obiettivo e ambito di applicazione), par. 1, direttiva 2008/52/UE.

¹¹ Art. 47 (Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) della Carta europea dei diritti fondamentali.

Nell'introdurre la disciplina comune, inoltre, il legislatore europeo offre le definizioni dei principali termini giuridici di «*mediazione*» e «*mediatore*»¹², che si incentrano sull'essenza volontaria del meccanismo stragiudiziale di composizione consensuale delle controversie.

Più precisamente, per «*mediazione*» si intende *“un procedimento strutturato, indipendentemente dalla denominazione, dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore. Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro”*¹³. La definizione si incentra essenzialmente sulla volontà delle parti che, per comporre la loro controversia, decidono di avviare, condurre e concludere un procedimento finalizzato a trovare una soluzione compositiva consensuale da realizzare tramite la

Nel considerando n. 27, della direttiva 2008/52/CE, inoltre, si prevede espressamente «che la presente direttiva cerca di promuovere i diritti fondamentali e tiene conto dei principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

¹² Sulle definizioni europee di mediazione e mediatore, cfr. C. ROGEL VIDE, *Los mediadores, sus obligaciones y su responsabilidad comentario crítico de los artículos 13, 16, 1 y concordantes del anteproyecto de Ley de Mediación en asuntos civiles y mercantiles*, in *Revista general de legislación y jurisprudencia*, n. 2, 2010, pp. 309 ss.; IDEM, *Mediación y transacción en el Derecho civil*, in *Revista general de legislación y jurisprudencia*, n. 3, 2009, pp. 545 ss.; C. BRUNELLI, M. BUZIO, M. KROUGH, in *Manuale della mediazione civile e commerciale. Il contributo del notariato alla luce del d.lgs. n. 28/2010*, cit., pp. 69 ss.; A. SANTI, in *La mediazione per la composizione delle controversie civili e commerciali*, cit., pp. 48 ss.; R. SANTAGATA, *Mediazione, Mediatore e Conciliazione (Appunti su alcuni profili sostanziali del D.lvo 28/2010)*, in *Riv. dei dottori commercialisti*, 2, 2011, pp. 303 ss.; R. TISCINI, *La mediazione civile e commerciale, Composizione della lite e processo nel d.lgs n. 23/2010 e nel D.M. nn. 180/2010 e 145/2011*, cit., pp. 10 ss.; C. BESSO, *L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo*, cit., pp. 866 ss.

¹³ Art. 3 (Definizioni), lett. a), della direttiva 2008/52/CE. Ai sensi della medesima definizione, inoltre, la mediazione può essere condotta da un giudice solo quando non è responsabile di alcun procedimento giudiziario concernente la controversia in questione. Sono esclusi dalla mediazione, pertanto, i tentativi messi in atto dall'organo giurisdizionale o dal giudice aditi al fine di giungere ad una composizione della controversia in questione nell'ambito del procedimento giudiziario oggetto della medesima.

stipula di un accordo con l'assistenza del mediatore. A tal riguardo, il legislatore europeo si esprime sulla compatibilità della mediazione tanto con le varie denominazioni, quanto con le molteplici modalità di impulso legale o giudiziale del procedimento, che saranno stabilite dalle discipline di ciascuno Stato membro. In maniera coerente con l'essenza volontaria del procedimento si inseriscono, per un verso, la funzione del mediatore, che assiste le parti contendenti favorendo l'accordo, e l'ambito applicativo delle controversie che perciò hanno per oggetto situazioni giuridiche soggettive che sono nella disponibilità delle medesime parti¹⁴.

Secondo la stessa direttiva, per «mediatore» si intende “*qualunque terzo cui è chiesto di condurre la mediazione in modo efficace, imparziale e competente, indipendentemente dalla denominazione o dalla professione di questo terzo nello Stato membro interessato e dalle modalità con cui è stato nominato o invitato a condurre la mediazione*”¹⁵. La riportata definizione si incentra sulla posizione di terzietà che il mediatore deve assumere rispetto alle parti della controversia e sulla funzione di conduttore del procedimento non aggiudicativo che gli è chiesta per assistere le parti nella ricerca di un accordo che risolva la controversia¹⁶. A tal proposito, ancora una volta, il legislatore europeo si esprime esplicitamente sulla compatibilità della dettata definizione con le differenti denominazioni o professioni che per il terzo si stabiliscano nelle singole legislazioni nazionali degli Stati membri. Del pari, si precisa la compatibilità con le varie modalità con le quali il mediatore è nominato o invitato a condurre la mediazione secondo le discipline nazionali.

Nella definizione fornita, aperta e tendenzialmente pluralista, il legislatore europeo si limita a indicare come il mediatore debba condurre la mediazione: in modo efficace, imparziale e com-

¹⁴ Considerando n. 10, direttiva 2008/52/CE.

¹⁵ Art. 3, lett. b), direttiva 2008/52/CE.

¹⁶ In tal senso, la direttiva 2008/52/CE (considerando n. 11) esclude espressamente dal suo ambito di applicazione i procedimenti extragiudiziali di tipo aggiudicativo (come arbitrati, perizie, etc.) gestiti da persone o organismi che emettono una decisione o anche raccomandazione formale, sia essa formalmente vincolante o meno, per la risoluzione della controversia.

petente. Coerentemente con l'essenza volontaria della mediazione, il mediatore deve prestare l'assistenza alle parti, conducendo il procedimento in maniera funzionale al successo del tentativo di raggiungere un accordo (efficacia), tenendo un atteggiamento equidistante (imparzialità) e disponendo delle conoscenze e delle abilità necessarie (competenza)¹⁷.

Sul piano del raccordo sistematico delle fonti, è importante fin d'ora evidenziare come le medesime indicazioni sulle modalità di gestione della mediazione compaiano nella disciplina concernente la qualità¹⁸, con particolare riferimento ai percorsi formativi dei mediatori¹⁹, senza che però se ne espliciti meglio il significato. I principi di efficacia, imparzialità e competenza, tuttavia, trovano una più puntuale definizione con riferimento alle discipline consumeristiche sulla risoluzione consensuale in via extragiudiziale delle controversie, peraltro, richiamate in maniera esplicita dalla direttiva²⁰, che trova applicazione anche nei rap-

¹⁷ Considerando n. 17, direttiva 2008/52/CE.

¹⁸ C. BESSO, *L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo*, cit., pp. 881ss.; M. BLANCO CARRASCO, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, pp. 163 ss.

¹⁹ Art. 4 (Qualità della mediazione), par. 2, direttiva 2008/52/CE.

²⁰ Considerando n. 18, della direttiva 2008/52/CE, che richiama la Raccomandazione della Commissione 2001/310/CE, del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo (GU L 109 del 19.4.2001, pag. 56). Più precisamente, la fonte consumeristica richiamata, al suo interno contempla espressamente i principi di imparzialità (II.A: "*L'imparzialità dev'essere garantita assicurando che i responsabili della procedura: a) siano designati a tempo determinato e che non possano essere rimossi dalle loro mansioni senza giusta causa; b) non si trovino in situazione di conflitto d'interessi apparente o reale con nessuna delle parti; c) forniscano informazioni sulla loro imparzialità e competenza a entrambe le parti prima dell'inizio della procedura*") ed efficacia (II.C: "*1. Dev'essere assicurata l'efficacia della procedura. 2. La procedura è facilmente accessibile e disponibile per entrambe le parti, ad esempio tramite mezzi elettronici, indipendentemente dal luogo in cui le parti si trovano. 3. La procedura è gratuita per i consumatori o, qualora vi siano costi, essi devono essere modici e proporzionati all'importo oggetto della controversia. 4. Le parti hanno accesso alla procedura senza essere obbligate a ricorrere a un professionista legale. Tuttavia non potrà essere impedito alle parti di farsi rappresentare o assistere da terzi in qualsiasi fase*

porti di consumo. Un tale raccordo sistematico delle fonti dovrà essere ripreso e sviluppato nella prospettiva della costruzione di una comune piattaforma europea dedicata alla mediazione e, più in generale, agli strumenti della giustizia alternativa, che trova la sua massima espressione con la legislazione in materia di consumo²¹.

Le richiamate scelte definitorie aperte e, tendenzialmente, pluraliste compiute dalla direttiva 2008/52/CE rispondono all'esigenza di introdurre per la prima volta uno statuto comune, generale e trasversale della mediazione. Più precisamente, l'ambito applicativo della disciplina europea della mediazione, per un verso, si riferisce a tutti gli Stati membri²², molti dei quali già avevano proprie e tra essi divergenti discipline nazionali della mediazione. Per altro verso, la disciplina europea della mediazione si applica tendenzialmente a tutte le controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale vertenti sulle situazioni giuridiche, diritti e obbligazioni, che sono nella disponibilità delle parti, secondo la legge nazionale applicabile²³.

Nella stessa direttiva, inoltre, si precisa quali siano le controversie transfrontaliere²⁴ facendo riferimento al domicilio o alla

della procedura. 5. Una volta sottoposta, la controversia è trattata nel più breve tempo possibile, commisuratamente alla natura della controversia. Il suo iter è esaminato periodicamente ad opera dell'organo responsabile della procedura per assicurare che essa venga trattata celermente ed in modo appropriato. 6. La condotta delle parti è oggetto di esame da parte dell'organo responsabile della procedura per assicurare che esse siano impegnate a cercare una risoluzione adeguata, equa e tempestiva della controversia. Se la condotta di una parte è insoddisfacente, entrambe le parti ne sono informate onde consentire loro di valutare se continuare la procedura di risoluzione della controversia").

Gli stessi principi, assieme a quello di competenza, inoltre, sono stati ripresi, sviluppati e resi vincolanti come requisiti di qualità attraverso la successiva disciplina dettata dall'Unione europea per le ADR e ODR per i consumatori. V. *infra*, cap. III, par. 2.

²¹ V. *infra*, cap. III.

²² Art. 1, par. 3, della direttiva 2008/52/CE che prevede la sola esclusione della Danimarca, cfr. pure il considerando n. 30.

²³ Art. 1, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

²⁴ Art. 2 (Controversie transfrontaliere), della direttiva 2008/52/CE.

residenza delle parti in Stati membri differenti²⁵, ovvero al luogo diverso dove è avviato un procedimento giudiziario o arbitrato conseguente alla mediazione²⁶. La disciplina europea della mediazione, pertanto, si rivolge direttamente alle controversie che, all'interno dell'Unione europea, sottendono elementi di interstatalità, bi o plurilaterale, a seconda del collocarsi delle posizioni delle parti in conflitto. Tuttavia gli Stati membri sono liberi di applicare le disposizioni della direttiva anche ai procedimenti di mediazione interni²⁷.

La disciplina europea sulla mediazione, pertanto, assume portata generale in quanto investe trasversalmente le controversie in materia civile e commerciale. L'ambito applicativo abbraccia tendenzialmente tutta la sfera privatistica del contenzioso e pure quella pubblicistica, quantomeno, limitatamente alle controversie che abbiano per oggetto situazioni giuridiche disponibili. In tal senso, la direttiva precisa espressamente che la disciplina della mediazione non si estende, in particolare, alla materia fiscale²⁸, doganale e amministrativa²⁹, né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (*acta iure imperii*)³⁰. Con queste espresse esclusioni, pertanto, la direttiva sulla mediazione è applicabile tra parti, sia pubbliche che private, ogni qual volta vantino situazioni soggettive disponibili che formano oggetto di controversie che possono comporsi mediante l'accordo.

²⁵ Art. 2, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

²⁶ Art. 2, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

²⁷ Considerando n. 8, direttiva 2008/52/CE.

²⁸ R.I. FERNÁNDEZ LÓPEZ, *El escaso desarrollo de las técnicas de mediación y arbitraje en el derecho tributario español*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, 5, 2017, cit., pp. 75 ss.

²⁹ Sulla mediazione amministrativa, v. A. GIORDANO, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013)* a cura di G. Falco, G. Spina, cit., pp. 717 ss.; M. AVILÉS NAVARRO, in *Mediación y resolución de conflictos técnicas y ambitos* diretto da H. Soletto Muñoz, coordinato da E. Carretero Morales, C. Ruiz López, Tecnos, 2017, pp. 753 ss.; M. BLANCO CARRASCO, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 41 ss.

³⁰ Art. 1, par., direttiva 2008/52/CE.

Stante l'ampiezza e la trasversalità dell'ambito applicativo, pertanto, è possibile che i singoli Stati membri lo ridefiniscano nella legislazione nazionale, sia delimitandolo ulteriormente in ragione dell'area della disponibilità dei diritti³¹ e sia differenziando la disciplina applicabile alla mediazione, a seconda dei singoli settori del contenzioso civile e commerciale³². In tal senso, è possibile che alla disciplina generale si aggiungano delle ulteriori discipline speciali e settoriali, per aree o tipologie di contenzioso come già accade per i rapporti di consumo³³.

2. *L'essenziale statuto comune.* – La direttiva 2008/52/CE introduce una disciplina generale che dichiaratamente ha contenuto parziale, riferendosi solo a taluni aspetti giuridici essenziali, e introduce un livello minimo di protezione, poiché suscettibile di essere rafforzato dai legislatori dei singoli Stati membri³⁴. Si assiste, inoltre, all'avvio di un processo di graduale armonizzazione, in quanto dichiarato espressamente suscettibile di revisione legislativa alla scadenza del quinquennio. La direttiva, infatti, costruisce un essenziale statuto europeo della mediazione, che è suscettibile di avere differenti declinazioni, le principali delle quali sono prospettate dalla stessa direttiva, che in tal modo ne riconosce la compatibilità. Si lascia, infatti, agli Stati membri un'ampia autonomia legislativa che possono esercitare sia in sede di recepimento della direttiva che successivamente per disciplinare la mediazione in ciascun ordinamento nazionale, nel rispetto del quadro delle prescrizioni e dei principi europei.

In via schematica, lo statuto europeo della mediazione si può scomporre in due piani concorrenti, rispettivamente, riferiti alla legalità e alla qualità. Il primo piano comprende le prescrizioni minime concernenti il ricorso alla mediazione, l'effetto sui termi-

³¹ In ambito privatistico, la direttiva segnala che le legislazioni statali possono contenere limiti alla disponibilità delle situazioni soggettive in materia di diritto di famiglia e del lavoro (considerando n. 10).

³² In tal senso, nell'ambito consumeristico si giustificano regole rafforzate di protezione (considerando n. 18, della direttiva 2008/52/CE).

³³ Considerando n. 18, direttiva 2008/52/CE.

³⁴ Considerando n. 14, direttiva 2008/52/CE.

ni di prescrizione e decadenza, la riservatezza e l'esecutività degli accordi. Il secondo piano si sostanzia nell'indicazione dei principi e dei meccanismi di autoregolamentazione, formazione e controllo della qualità della mediazione. A parte si pongono la disciplina del sistema multilivello dell'informazione e, infine, del processo di revisione che impegna direttamente le istituzioni europee nel controllo dell'impatto della direttiva, così da sviluppare e completare lo statuto europeo della mediazione.

Nell'ordine, sul piano della legalità, anzitutto la direttiva si occupa del ricorso alla mediazione³⁵ che, secondo la riportata definizione, è promosso su base volontaria dalle parti³⁶. In aggiunta, si prevede espressamente che l'organo giurisdizionale investito della causa, secondo le concrete circostanze, possa discrezionalmente rivolgere alle parti un invito a ricorrere alla mediazione oppure a partecipare a una sessione informativa³⁷. Ancora, la direttiva si esprime nel senso della compatibilità di una serie di misure complementari lasciate alla legislazione nazionale, che potrebbe rendere il ricorso alla mediazione obbligatorio, oppure assoggettato a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del giudizio³⁸. Per l'applicazione nazionale di queste misure accessorie, positive e negative, si stabilisce espressamente l'invalidità del limite di non impedire alle parti di esercitare il diritto di accesso al

³⁵ Art. 5 (Ricorso alla mediazione), direttiva 2008/52/CE.

³⁶ Sulla questione della natura volontaria della mediazione, tra i vari contributi pubblicati, sia permesso richiamare: C. PILIA, *La mediazione volontaria*, in Quaderni di conciliazione, Cagliari, 2013; E. SERRANO GÓMEZ, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 101 ss.

³⁷ Art. 5, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

³⁸ Sui sistemi di accesso alla mediazione, in base alla direttiva 2008/52/CE, D. DALFINO, "Accesso alla giustizia" e "Mediazione", nel quadro normativo europeo. *El marco regulatorio de la mediación en la Unión Europea*, in *Mediación, Justicia y Unión Europea*, cit., pp. 125 ss.; G. SPINA, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013)* a cura di G. Falco, G. Spina, cit., pp. 235 ss.; C.P. DELL'ANNA, E. GASBARRINI, M. LEO, I. PAGANELLI, in *Manuale della mediazione civile e commerciale. Il contributo del notariato alla luce del d.lgs. n. 28/2010*, cit., pp. 212 ss.; C. BESSO, *L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo*, cit., pp. 873 ss.

sistema giudiziario³⁹. In tal senso, si chiarisce meglio il ruolo complementare della mediazione, quale forma di tutela aggiuntiva, non già sostitutiva, rispetto alla giurisdizione.

Quanto al procedimento⁴⁰, inoltre, la direttiva impone agli Stati membri che la mediazione si svolga nel rispetto della riservatezza⁴¹. In particolare, si esclude che i mediatori e i soggetti coinvolti nell'amministrazione del procedimento siano obbligati a testimoniare in giudizio o nell'arbitrato sulle informazioni apprese nella mediazione o ad essa collegate⁴². Tale prescrizione, peraltro, è sottoposta al duplice limite della mancanza di una diversa volontà delle parti e della necessità di salvaguardare interessi pubblici superiori e di garantire l'applicazione o l'esecuzione dell'accordo di mediazione⁴³. Stante l'importanza dell'osser-

³⁹ Art. 5, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

⁴⁰ M. PÉREZ-SALAZAR RESANO, E. VÁSQUEZ DE CASTRO, S. TAMAYO HAYA, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 201 ss.; R. SAIJA, C. RIPEPI, D. MICALI, in AA.VV., *Procedimento di mediazione e accordo di conciliazione* a cura di F. Rende, in *Scienze e ricerche*, n. 32, 2016, pp. 47 ss.; R. TISCINI, *La mediazione civile e commerciale, Composizione della lite e processo nel d.lgs n. 23/2010 e nel D.M. nn. 180/2010 e 145/2011*, cit., pp. 189 ss.; F. CUOMO ULLOA, *La nuova mediazione*, Bologna, 2013, pp. 241 ss.; D. NOVIELLO, *Mediazione e conciliazione nelle controversie civili e commerciali*, cit., pp. 151 ss.; AA.VV., *La mediazione nelle controversie civili e commerciali. Commentario al decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28* a cura di A. Castagnola, F. Delfini, cit., pp. 39 ss.

⁴¹ Art. 7 (Riservatezza della mediazione), direttiva 2008/52/CE.

⁴² Sulla disciplina della riservatezza nella mediazione, cfr. L. GARCÍA VILLALUENGA, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 129 ss.; C. PILIA, *La tutela della riservatezza e il trattamento dei dati personali nella mediazione*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 3, 2013, Cagliari, pp. 183 ss.; A. BALTI, *La riservatezza del procedimento di mediazione delle controversie civili e commerciali dopo l'intervento della Corte costituzionale*, *ivi*, n. 6, 2017, pp. 61 ss.; P. LICCI, *Mediazione e conciliazione nel nuovo processo civile. Commento organico al d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione nelle controversie civili e commerciali* cura di B. Sassani, F. Santagata, pp. 43 ss.; C. BESSO, *L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo*, cit., pp. 884 s.

⁴³ Art. 7, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

vanza della riservatezza per il successo della mediazione, si ipotizza espressamente che gli Stati membri possano introdurre misure di tutela più restrittive nella legislazione nazionale⁴⁴.

Al fine di evitare che il tempo occorrente per esperire la mediazione possa ritorcersi in danno della parte e, in particolare, pregiudicare il suo diritto di rivolgersi successivamente all'autorità giudiziaria, la direttiva si occupa dell'effetto della mediazione sui termini di prescrizione e decadenza⁴⁵. Più precisamente, si stabilisce che gli Stati membri debbano evitare che l'esperimento della mediazione possa impedire il ricorso all'autorità giudiziaria o all'arbitrato per scadenza dei termini di prescrizione o decadenza dei diritti⁴⁶. Per raggiungere questo risultato le soluzioni praticabili sono molteplici ed esprimono altrettanti modi di realizzare un'equilibrata relazione della mediazione con la giurisdizione⁴⁷.

Infine, sempre sul piano della necessaria legalità, la direttiva si occupa dell'esecutività degli accordi risultanti dalla mediazione⁴⁸, quale requisito fondamentale affinché essa non costituisca una tutela di livello inferiore alla giurisdizione⁴⁹. In particolare,

⁴⁴ Art. 7, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

⁴⁵ Art. 8 (Effetto della mediazione sui termini di prescrizione e decadenza), della direttiva 2008/52/CE.

⁴⁶ Art. 8, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁴⁷ E. SERRANO GÓMEZ, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 63 ss.; M. RINALDI, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013)* a cura di G. Falco, G. Spina, cit., pp. 557 ss.; D. NOVIELLO, in *Mediazione e conciliazione nelle controversie civili e commerciali*, cit., pp. 195 ss.; E. GASBARRINI, A.V. CAPASSO, in *Manuale della mediazione civile e commerciale. Il contributo del Notariato alla luce del d.lgs. n. 28/2010* a cura di M.L. Cenni, E. Fabiani, M. Leo, cit., pp. 347 ss.

⁴⁸ Art. 6 (Esecutività degli accordi risultanti dalla mediazione), della direttiva 2008/52/CE.

⁴⁹ Sulla forza esecutiva degli accordi raggiunti in mediazione, tra i tanti, v. S. TAMAYO HAYA, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 331 ss.; A. SPERTI, *Rilevanza in executivis della certificazione degli avvocati – circa la conformità dell'accordo alle norme imperative – e all'ordine pubblico*, in *Esecuzione forzata*, n. 3, 2018, pp. 536 ss.; M. FILIPELLI, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche intro-*

si intende garantire che l'attuazione degli accordi che risolvono le controversie non sia rimessa soltanto alla spontanea iniziativa delle parti ovvero imponga il ricorso alla condanna giudiziale⁵⁰. In tal senso, gli Stati membri assicurano che le parti, o la parte con l'esplicito consenso dell'altra, abbiano la possibilità di chiedere che il contenuto di un accordo scritto risultante dalla mediazione sia reso esecutivo, salvo che sia contrario alla legge dello Stato membro in cui viene richiesta o la stessa non lo preveda⁵¹. La stessa direttiva delinea almeno due percorsi giurisdizionali o amministrativi utilizzabili affinché, in base alla legislazione nazionale degli Stati membri, il contenuto dell'accordo di mediazione diventi esecutivo. Si ipotizzano, in particolare, l'utilizzazione di una sentenza, una decisione o un atto autentico di un organo giurisdizionale o di un'altra autorità amministrativa competente a ricevere l'istanza⁵². Anche sotto questo profilo, quindi, la direttiva prospetta una pluralità di soluzioni, rimesse alla legislazione nazionale, dichiarate compatibili con lo statuto generale europeo della mediazione. In ogni caso, si precisa espressamente che nessuna disposizione della direttiva pregiudica le norme applicabili al riconoscimento e all'esecuzione in un altro Stato membro di un accordo reso esecutivo⁵³. Tanto rende evidente la finalità di favorire la circolazione tra gli Stati membri dei titoli esecutivi formati nella mediazione. In tal senso, è pure rilevante la previsione della pubblicità che si deve attribuire a livello europeo ai meccanismi nazionali di attribuzione della forza esecutiva agli accordi risultanti dalla mediazione⁵⁴.

Proseguendo l'analisi de concorrente piano della qualità della disciplina della mediazione, la direttiva contiene precise indica-

dotte dal "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013) a cura di G. Falco, G. Spina, *cit.*, pp. 585 ss.; F. CUOMO ULLOA, *La nuova mediazione*, *cit.*, pp. 344 ss.

⁵⁰ Considerando n. 19, direttiva 2008/52/CE.

⁵¹ Art. 6, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁵² Art. 6, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

⁵³ Art. 6, par. 4, direttiva 2008/52/CE.

⁵⁴ Art. 10 (Informazioni sugli organi giurisdizionali e sulle autorità competenti), della direttiva 2008/52/CE.

zioni rilevanti per quanto attiene sia alla tipologia di fonti giuridiche da utilizzare per fissare le regole e sia ai meccanismi per garantirne l'attuazione. Anzitutto, si prevede che gli Stati membri incoraggino in qualsiasi modo essi ritengano appropriato l'elaborazione di codici volontari di condotta da parte dei mediatori e delle organizzazioni che forniscono servizi di mediazione, nonché l'ottemperanza ai medesimi codici⁵⁵. L'indicazione è importantissima sul piano delle fonti, in quanto, pur lasciando all'autonomia degli Stati membri l'attuazione della direttiva, si individua direttamente nei codici di condotta la principale fonte di definizione delle regole di qualità. In conformità all'essenza volontaria della mediazione⁵⁶, infatti, sono i mediatori e le loro organizzazioni erogatrici del servizio compositivo, in primo luogo, a dover elaborare su base volontaria le regole di qualità della mediazione. Ad essi stessi compete, nel rispetto della cornice di legalità dettata dalle fonti eteronome europee e nazionali, stabilire quali regole di qualità debbano essere applicate alla mediazione, al fine di migliorarne il livello qualitativo e farla utilizzare dagli utenti.

L'autonomia riconosciuta ai mediatori e alle loro organizzazioni⁵⁷, in pratica, si sostanzia sia nell'elaborazione dei codici di condotta, oltre che nell'aggiornamento continuo dei relativi contenuti, da adattare ai vari contesti, e sia nell'adesione volontaria

⁵⁵ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁵⁶ Sull'essenza volontaria della mediazione, sia consentito un riferimento a C. PILIA, *L'essenza volontaria del procedimento di mediazione e dell'accordo di conciliazione*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, Cagliari, 2017, pp. 103 ss.; C. ROGEL VILDE, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 23 ss.

⁵⁷ E. VÁSQUEZ DE CATRO, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 73 ss.; A. GIORDANO, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013)* a cura di G. Falco, G. Spina, cit., pp. 667 ss.; V. VERDICCHIO, *L'autonomia regolamentare degli organismi di mediazione*, in *Obbligazioni e contratti*, 2011, pp. 607 ss.; P. MISTÒ, *La nuova mediazione civile e commerciale ed il ruolo del mediatore*, Torino, 2010, pp. 22 ss.; C. ASCIONE, F. DI BIASE, N. FERRARA, *La mediazione nelle controversie civili e commerciali*, Napoli, 2010, pp. 46 ss.

agli stessi codici da parte di quanti erogano il servizio di mediazione. Inoltre, tali codificazioni possono prevedere dei meccanismi di promozione e di verifica dell'ottemperanza alle regole di qualità, in modo da garantirne la concreta osservanza nei confronti degli utenti del servizio di mediazione. Pertanto, la direttiva lascia aperte le modalità di esercizio dell'autonomia dei mediatori, tanto nell'elaborare quanto nel controllare l'attuazione delle norme dei codici di condotta. Per svolgere siffatte funzioni essenziali per il successo della mediazione, tuttavia, occorre una compiuta strutturazione organizzativa dei mediatori a livello nazionale e, possibilmente, europeo.

In ogni caso, la direttiva prevede pure che gli Stati incoraggino qualunque altro efficace meccanismo di controllo della qualità riguardante la fornitura di servizi di mediazione⁵⁸. In tal senso, si ipotizzano ulteriori meccanismi di controllo, sia pubblici che privati, che possono operare sia prima, che durante e pure dopo lo svolgimento della mediazione. Tra i sistemi pubblici di controllo, in particolare, si possono annoverare quelli realizzati dalle amministrazioni che, in base alla legislazione statale, hanno la competenza in materia di mediazione e, tendenzialmente, verificano il rispetto sia delle prescrizioni di legalità, che quelle di qualità, in sede di accreditamento dei mediatori e di sanzione delle loro violazioni. Tra i sistemi privati, invece, probabilmente, assumono rilievo quelli concernenti la valutazione e il gradimento espressi dagli utenti, che decidono di utilizzare il servizio di mediazione.

Sempre sul piano della qualità, la direttiva prevede che gli Stati membri incoraggino la formazione iniziale e successiva dei mediatori, allo scopo di garantire che la mediazione sia gestita in maniera efficace, imparziale e competente in relazione alle parti⁵⁹. L'indicazione è assai significativa, in primo luogo poiché individua nella formazione dei mediatori la principale leva per garantire la qualità del servizio della mediazione. In secondo luogo, nel prospettare dei percorsi formativi dedicati, sia iniziali che di aggiornamento, inoltre, si evidenzia la necessità di costruire un apposito statuto legale per i mediatori, che corrisponda al

⁵⁸ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁵⁹ Art. 4, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

profilo professionale che viene individuato attraverso la capacità di gestire la procedura in maniera efficace, imparziale e competente. I tre corrispondenti principi, già evocati nell'esaminata definizione di mediatore⁶⁰, esprimono i parametri di valutazione della professionalità dei mediatori e, altresì, della qualità del servizio di mediazione che con la loro assistenza si offre alle parti. In tal senso, la professionalità e la qualità si devono valutare in relazione alle esigenze degli utenti e, in particolare, delle parti contendenti che scelgono di avvalersi servizio compositivo⁶¹.

La mediazione, per tanti versi, è stata assoggettata alle medesime logiche competitive delle offerte commerciali nel mercato interno. Il servizio compositivo extragiudiziale, per un verso, intende favorire lo scambio dei beni e dei servizi e, pertanto, lo sviluppo delle relazioni civili e commerciali, specie quelle transfrontaliere. Per altro verso, la fruizione della mediazione è anch'essa rimessa alle scelte comparative degli utenti che decidano volontariamente di ricorrervi. Le scelte, in tal caso, sono sia quella di avvalersi della mediazione, quale misura alternativa, anche se complementare, rispetto alla giurisdizione, e sia quella di preferire l'offerta del servizio compositivo valutata più adeguata, tra quante sono rese disponibili sul mercato interno.

Per garantire agli utenti l'effettività del diritto di scelta del servizio più adeguato di mediazione, la direttiva ne promuove la conoscenza, la trasparenza e il controllo. In particolare, si configura una sinergia informativa multilivello, individuale e collettiva, privata e pubblica, nazionale ed europea. Anche per questa via, si alimenta la strategia competitiva europea, che combina l'imposizione del rispetto della cornice minima di legalità e la promozione della qualità dell'offerta di mediazione. Si intendono sviluppare in Europa tanto la capillare diffusione quanto il miglioramento continuo del servizio di mediazione, in coerenza con la sua essenza volontaria, con particolare riguardo alle controversie transfrontaliere che sorgono nel mercato interno.

In primo luogo, sul piano individuale e privato, la direttiva prevede nei considerando iniziali che gli Stati membri incoraggino i professionisti del diritto a informare i loro clienti delle possi-

⁶⁰ Art. 3, lett. b), direttiva 2008/52/CE.

⁶¹ Cfr. considerando n. 17, direttiva 2008/52/CE.

bilità della mediazione⁶². Gli avvocati, quali professionisti della tutela dei diritti nelle controversie, in particolare, dovrebbero prestare l'assistenza ai propri clienti rendendoli edotti dell'esistenza della mediazione e, inoltre, delle soluzioni per essi preferibili e in concreto praticabili. In tal senso, gli avvocati pongono i clienti in condizioni di compiere in maniera consapevole la scelta della tutela, giudiziale ed extragiudiziale, più appropriata per la risoluzione della controversia⁶³. Gli avvocati dovrebbero immediatamente offrire siffatta informazione ai clienti, possibilmente prima della decisione di intraprendere la via del litigio giudiziale e, comunque, riproporla anche in seguito per valutare l'opportunità di una definizione alternativa della causa pendente mediante il successivo ricorso alla mediazione⁶⁴.

La direttiva, come evidenziato, attribuisce anche all'organo giurisdizionale investito di una causa il potere di invitare le parti a partecipare a una sessione informativa sulla mediazione al fine

⁶² Considerando n. 25, direttiva 2008/52/CE.

⁶³ Sul ruolo degli avvocati in mediazione e sugli obblighi di informare e assistere la clientela, cfr. AA.VV., *La risoluzione stragiudiziale delle controversie e il ruolo dell'avvocatura* a cura di G. Alpa, R. Danovi, Milano, 2004; F. DANОВИ, *Mediazione, processo e ruolo dell'avvocato*, in *Giusto proc. civ.*, 2011, pp. 1052 ss.; C. CARABETTA, in *Procedimento di mediazione e accordo di conciliazione* a cura di F. Rende, *cit.*, pp. 95 ss.; F. CUOMO ULLOA, *La nuova mediazione*, *cit.*, pp. 77 ss.; V. VASAPOLLO, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013)* a cura di G. Falco, G. Spina, *cit.*, pp. 467 ss.; Á. AVILÉS HERÁNDEZ, M. DIEZ DE REVENGA GIMÉNEZ, E. JOVER COY, *La mediación. El abogado ante el proceso de mediación*, in *Revista jurídica de la Región de Murcia*, 2014, pp. 14 ss.; M.F. FRANCESE, N. MILONE, *L'Advocacy in ADR. Il ruolo dell'avvocato nella mediazione e nell'arbitrato*, in *Contratti*, n. 8-9, 2014, pp. 839 ss.; G. TRISORIO LIUZZI, *La nuova disciplina della mediazione. Gli obblighi informativi dell'avvocato*, in *Giusto proc. civ.*, 2010, pp. 979 ss.; G. ARMONE, P. PORRECA, *L'obbligo di informativa dell'avvocato nella nuova mediazione civile*, in *Foro italiano*, 2010, I, pp. 2227 ss.

⁶⁴ All'art. 5, par. 2, infatti, si ipotizza espressamente che il ricorso alla mediazione possa avvenire sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario. Sulla mediazione delegata, v. AA.VV., *Mediación y tutela judicial efectiva. La Justicia del siglo XXI* diretto da J.L. Argudo Pérez, *cit.*, pp. 65 ss.; M.C. BALLESTEROS RAYÓN, *La mediación intrajudicial en España: su aplicación práctica*, in *Anuario de mediación y solución de conflictos*, 2015, pp. 21 ss.; C. BESSO, *L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo*, *cit.*, pp. 874 ss.

di verificare se sia percorribile siffatta scelta per la risoluzione extragiudiziale della controversia⁶⁵. Il giudice dispone di un potere discrezionale che esercita, qualora le sessioni informative siano disponibili e facilmente accessibili, valutando anche se le parti abbiano già avuto conoscenza della mediazione attraverso il proprio avvocato o altrimenti. Inoltre, il giudice potrebbe anche invitare le parti ad esperire direttamente la mediazione ove lo reputi appropriato tenendo conto di tutte le circostanze del caso concreto, tra l'altro in ragione della probabilità di successo della mediazione stessa⁶⁶.

L'accesso alle sessioni informative e al servizio di mediazione, peraltro, al fine di essere concretamente fruibile, presuppone che gli operatori del diritto, gli avvocati e i giudici, le parti delle controversie e, più in generale, il pubblico degli utenti abbiano la piena disponibilità delle relative conoscenze. A tal proposito, sempre nei considerando iniziali, la direttiva prevede che gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la divulgazione al pubblico di informazioni su come contattare mediatori e organizzazioni che forniscono servizi di mediazione⁶⁷. Per realizzare questo risultato, gli Stati membri hanno un'ampia autonomia nell'individuare quali siano le soluzioni più adeguate, intervenendo direttamente o indirettamente sul piano pubblicitario o su quello privatistico.

Sul piano pubblicitario, ancorché con particolare riguardo all'esecutività degli accordi risultanti dalla mediazione, la direttiva delinea già un meccanismo informativo nazionale che è direttamente raccordato con le istituzioni dell'Unione europea. Più precisamente, si prescrive che gli Stati membri indichino alla Commissione europea quali siano gli organismi giurisdizionali o le autorità competenti a ricevere l'istanza di attribuzione della forza esecutiva ai contenuti degli accordi raggiunti in mediazione, secondo le singole discipline nazionali⁶⁸. Inoltre, la Commissione mette a disposizione del pubblico, tramite qualsiasi

⁶⁵ Art. 5, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁶⁶ Considerando n. 13, direttiva 2008/52/CE.

⁶⁷ Considerando n. 25, direttiva 2008/52/CE.

⁶⁸ Art. 6, par. 3, direttiva 2008/52/CE.

mezzo appropriato, le predette informazioni sugli organi giurisdizionali e le autorità competenti comunicate dagli Stati membri⁶⁹. Pertanto, la stessa Commissione gode di un'ampia autonomia nell'individuare gli strumenti più appropriati di informazione del pubblico, in modo che si riesca a garantire sull'intero mercato interno l'effettiva e completa conoscenza dei dati.

Sul punto, in pratica, la direttiva disegna un esempio particolare di raccordo diretto tra livelli istituzionali nazionali ed europei, che è finalizzato a fornire al pubblico l'informazione in materia di mediazione. Tanto non esclude che lo stesso o analoghi meccanismi pubblici o privati di collaborazione tra i livelli istituzionali si possano e debbano realizzare anche su altri aspetti di conoscenza della mediazione. Solo se si riescono a garantire scelte consapevoli da parte degli utenti del servizio di mediazione, infatti, si facilitano sia il controllo di legalità che lo sviluppo della qualità attraverso la dialettica concorrenziale tra i mediatori.

In tal senso, assume rilievo pure l'espressa previsione di un sistema di verifica dell'attuazione della direttiva, in vista di un'eventuale intervento revisionale. Più precisamente, si stabilisce che entro il 21 maggio 2016 la Commissione presenti al Parlamento e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'attuazione della direttiva. Si intendono verificare sia l'impatto della direttiva negli Stati membri e sia lo sviluppo complessivo della mediazione nell'Unione europea. Se del caso, la relazione sarà corredata di proposte di modifica del contenuto della direttiva⁷⁰.

In conclusione, la commentata direttiva 2008/52/CE costituisce la prima tappa di un processo legislativo aperto di armonizzazione graduale e condivisa, che risponde alla scelta di politica europea del diritto di preservare l'essenza volontaria e il carattere flessibile dell'istituto giuridico della mediazione, che deve rispondere principalmente alle esigenze del mercato⁷¹. In tal senso, il legislatore europeo ha riservato un'ampia autonomia agli Stati membri nell'attuare in via legislativa e amministrativa le disposizioni della direttiva secondo le loro esigenze e tradizioni

⁶⁹ Art. 10, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁰ Art. 11 (Revisione), direttiva 2008/52/CE.

⁷¹ Considerando n. 18, direttiva 2008/52/CE.

giuridiche⁷². Parimenti rilevante è l'autonomia riconosciuta ai mediatori e alle loro organizzazioni affinché adottino propri codici di condotta, anche di portata europea⁷³, e meccanismi appropriati per realizzare la qualità della mediazione al fine di soddisfare le esigenze di tutela degli utenti del servizio compositivo da strutturare sull'intero mercato europeo.

3. *L'impatto differenziato nell'Unione europea.* – La direttiva 2008/52/CE è stata recepita dagli Stati membri che hanno così attuato la disciplina comune della mediazione, declinandola in maniera differente secondo altrettanti modelli nazionali, coerenti con i propri contesti⁷⁴. Le istituzioni europee, a distanza di tempo, si sono soffermate sull'impatto differenziato prodotto dall'attuazione della direttiva nell'Unione in ragione, per un verso, delle situazioni preesistenti in ciascuno Stato membro e, per altro verso, degli aspetti della disciplina della mediazione di volta in volta presi in esame.

Le valutazioni generali e puntuali compiute dalla Commissione e dal Parlamento europeo sono fondamentali per condurre un'analisi che dalla prospettazione del modello comune di mediazione, con le varianti delineate nella direttiva 2008/52/CE, faccia emergere gli elementi positivi già realizzati e le criticità ancora da superare alla luce dell'esperienza del primo quinquennio di applicazione. L'analisi è condotta nella prospettiva di individuare i migliori percorsi da seguire e strumenti da utilizzare per raggiungere compiutamente gli obiettivi perseguiti con la direttiva sulla mediazione nell'Unione europea.

La sequenza delle principali fonti da esaminare dell'Unione, pertanto, prosegue con la relazione datata 26 agosto 2016⁷⁵ del-

⁷² Considerando n. 14, direttiva 2008/52/CE.

⁷³ Considerando n. 18, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁴ C. ROGEL VIDE, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 9 ss.; F. FEDERICI, *La mediazione in Europa*, in *Studium Iuris*, n. 4, 2014, pp. 514 s.; C. BESSO, *L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo*, cit., pp. 868 ss.

⁷⁵ Relazione del 26 agosto 2016 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, COM (2016) 542 final,

la Commissione europea che ha puntualmente riferito al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'attuazione della direttiva 2008/52/CE⁷⁶, nei cinque anni dal termine fissato agli Stati membri per il recepimento⁷⁷. La Commissione svolge in maniera completa ed esauriente la relazione che si sviluppa in quattro parti: muove dall'introduzione (1), dedicata alla disamina dell'obiettivo, del contesto e delle fonti di informazione; prosegue con la valutazione generale (2); continua con l'approfondimento dei punti di valutazione specifici (3) e termina con la formulazione di conclusioni generali (4). Il contenuto della relazione è meritevole di particolare attenzione poiché delinea la strategia complessiva delle istituzioni dell'Unione per lo sviluppo della mediazione, che è stata sostanzialmente condivisa dal Parlamento europeo.

Nella parte introduttiva della relazione (I), con particolare riguardo all'obiettivo (1.1)⁷⁸ è ravvisabile l'importante precisazione della Commissione sull'utilità che la mediazione assume nella gestione dei conflitti familiari, settore nel quale si dovrebbe perciò sviluppare con l'osservanza di specifiche garanzie di funzionamento. Più precisamente, secondo la Commissione: *“Benché la mediazione sia in genere vantaggiosa nell'ambito delle questioni civili e commerciali, occorre sottolinearne l'importanza nel settore del diritto di famiglia. La mediazione può costruire un'atmosfera costruttiva di discussione e garantire rapporti equi tra i genitori. Inoltre, le soluzioni amichevoli tendono a essere durature e possono riguardare, oltre alla residenza principale del minore, le disposizioni o gli accordi di visita relativi al mantenimento del minore”*. L'indicazione è più volte ripresa nell'analisi dell'impatto della direttiva e delle azioni da compiere per am-

disponibile alla pagina web istituzionale <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0238+0+DOC+XML+V0//ES>.

⁷⁶ Ai sensi dell'art. 11, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁷ Ai sensi dell'art. 12 (Attuazione), infatti, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 21 maggio 2011, fatta eccezione per l'art. 10, per il quale la data è fissata al più tardi al 21 novembre 2010.

⁷⁸ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 1.

pliare l'ambito applicativo e migliorare la qualità della mediazione, specialmente nelle controversie transfrontaliere. Sul piano sistematico, la mediazione familiare è ricondotta al comune genere e statuto europeo della mediazione civile e commerciale, pur richiedendo una protezione rafforzata. Tanto importa l'adozione di un ulteriore regime speciale, in ragione della natura giuridica peculiare delle posizioni soggettive coinvolte⁷⁹.

Nel ripercorrere l'evoluzione europea delle fonti, la Commissione provvede a contestualizzare (1.2.) la direttiva 2008/52/CE, considerata la prima misura di carattere generale che ha incoraggiato l'utilizzazione della mediazione in ambito civile e commerciale, poi seguita da altre importanti iniziative compiute a livello dell'Unione europea⁸⁰. In particolare, sul piano legislativo meritano di essere segnalate l'approvazione della direttiva 2013/11/UE (direttiva ADR) e del regolamento (UE) n. 524/2013 (regolamento ODR). Tali fonti legislative garantiscono ai consumatori il diritto di rivolgersi ad organismi ADR di qualità per tutti i tipi di controversie contrattuali con i professionisti e stabiliscono una piattaforma online di portata europea per le controversie dei consumatori che derivano dalle transazioni online con i professionisti (www.ec.europa.eu/odr)⁸¹. Emerge perciò la costruzione di un quadro normativo europeo in rapida evoluzione, che impone di analizzare la mediazione assieme ai sistemi ADR/ODR per i consumatori all'interno delle azioni di promozione della giustizia alternativa dell'Unione europea.

La Commissione, nel redigere la sua relazione (1.3), ha utilizzato molteplici ed eterogenee fonti di informazione, che sono riportate e rese consultabili⁸². Accanto al compimento di studi, all'acquisizione di documenti elaborati dal gruppo di lavoro sulla Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale sulla

⁷⁹ Il considerando n. 10 della direttiva 2008/52/CE, come già osservato, contiene un riferimento espresso alla materia di famiglia (e di lavoro), a proposito dei limiti alla disponibilità che, in base alle legislazioni statali, possono di frequente avere i diritti e gli obblighi delle parti nella risoluzione extragiudiziale delle controversie con la mediazione civile e commerciale.

⁸⁰ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 2.

⁸¹ Sulle discipline consumeristiche delle ADR e ODR v. *infra* cap. III.

⁸² Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 3.

mediazione familiare internazionale e la sottrazione internazionale di minore, si segnala la partecipata consultazione pubblica condotta online tra i soggetti e gli enti interessati tra settembre e dicembre 2015⁸³.

I processi partecipativi sono tanto più da apprezzare e incentivare in quanto coinvolgono tutti gli *stakeholders* della mediazione e aprano un confronto pubblico che sarebbe auspicabile sviluppare stabilmente e istituzionalizzare sull'intera Unione. Il confronto si dovrebbe svolgere con continuità e, inoltre, avrebbe bisogno del contributo di tutti i mediatori che si sono accreditati negli Stati membri. Si avrebbe così piena e diretta conoscenza delle loro opinioni e valutazioni espresse in merito all'attuazione e, in prospettiva, allo sviluppo e al continuo miglioramento della disciplina europea sulla mediazione. Si darebbe altresì alla categoria dei mediatori la coscienza del ruolo fondamentale che essi assumono a livello europeo nel sistema della giustizia alternativa dell'Unione. In tal senso, sarebbe necessario strutturare i processi partecipativi dei mediatori, affinché tutti loro siano impegnati non solo nel prestare quotidianamente l'assistenza alle parti nella conduzione dei procedimenti di mediazione, ma siano coinvolti anche nel fornire il loro prezioso contributo per l'evoluzione della disciplina, per il capillare controllo e per il continuo miglioramento dei servizi compositivi sull'intero mercato interno.

La Commissione esprime la valutazione generale (2.)⁸⁴, anzitutto, riconoscendo che la direttiva ha complessivamente fornito un valore aggiunto europeo. Nell'attuazione della direttiva tutti i legislatori degli Stati membri sono stati sensibilizzati sui vantaggi della mediazione, che ha perciò avuto un significativo impatto sulle varie legislazioni, ma che è stato differenziato a seconda dei preesistenti sistemi nazionali di mediazione⁸⁵. L'impatto del-

⁸³ Sono state raccolte 562 risposte da una schiera eterogenea di persone interessate, quali mediatori, giudici, avvocati, altri operatori della giustizia, accademici, organizzazioni, autorità pubbliche e Stati membri.

⁸⁴ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 4.

⁸⁵ C. ROGEL VILDE, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, *cit.*, pp. 9 ss.; S. LAVENA, *La mediazione civile e commer-*

la direttiva è risultato minimo per i pochi Paesi che, avendo già una disciplina organica della mediazione, l'hanno solo dovuta adeguare, mentre è stato più consistente per quei Paesi che, disponendo di poche e frammentarie norme nazionali, le hanno dovute sviluppare e completare. Infine, l'impatto è stato massimo per i restanti Paesi che, non avendo alcuna disciplina nazionale, l'hanno dovuta *ex novo* introdurre in occasione del recepimento della direttiva⁸⁶.

La Commissione ha pure segnalato le principali criticità nel funzionamento dei sistemi nazionali della mediazione dovute a fattori di tipo sia strutturale che contingente, di portata sia generale che speciale. La principale criticità attiene alla mancanza di una cultura della mediazione negli Stati membri. Parimenti significativa è l'insufficiente conoscenza della gestione delle mediazioni transfrontaliere. Sono pure da annoverare il basso livello di sensibilizzazione alla mediazione e al funzionamento dei meccanismi di controllo della qualità per i mediatori.

La Commissione riferisce infine delle criticità che sono state segnalate dai partecipanti alla consultazione pubblica, soprattutto, per quanto attiene alla scarsa conoscenza della mediazione, alla resistenza degli operatori del diritto a utilizzarla e, quindi, emerge

ciale nell'esperienza italiane e francese, in Quaderni di conciliazione a cura di C. Pilia, n. 6, 2017, cit., pp. 235 ss.; C. Besso, L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo, cit., pp. 866 ss.; C. Besso, L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo, cit., pp. 880 ss.; L.M. PALIERO, La mediazione in Germania: recenti prospettive, in Riv. trim. dir. proc. civ., n. 3, 2012, pp. 889 ss.

⁸⁶ La Commissione europea distingue l'impatto della direttiva 2008/52/CE in base a tre tipologie di situazioni preesistenti nelle legislazioni statuali. L'impatto è stato minimo, limitato all'introduzione di poche modifiche normative, per i 15 Stati membri che già avevano un sistema di mediazione completo antecedente alla direttiva. Importanti modifiche sostanziali del preesistente quadro normativo della mediazione, invece, si sono rese necessarie per i 9 Stati membri che avevano soltanto norme sparse, o nel settore privato, la mediazione si basava sull'autoregolamentazione. All'intera costruzione di quadri normativi adeguati, infine, si è proceduto per i 4 Stati membri che non avevano alcuna disciplina della mediazione. Per queste ultime tipologie di situazioni, quindi, la Commissione evidenzia il compimento di un significativo passo in avanti negli Stati membri nella promozione dell'accesso alla mediazione e nel raggiungimento di un equilibrato rapporto con il processo giudiziario.

la necessità di un cambio di mentalità nella gestione dei conflitti. L'analisi dei mediatori, in particolare, risulta di estrema importanza non solo per la loro conoscenza diretta della materia, ma anche per l'importanza del contributo che essi possono offrire nei processi partecipativi diretti al miglioramento della disciplina e all'innalzamento del livello di qualità del servizio compositivo. L'acquisizione delle informazioni e delle valutazioni dei mediatori, peraltro, non si può limitare a una episodica e spontanea consultazione pubblica, ma dovrebbe strutturarsi e istituzionalizzarsi nell'ambito del sistema europeo della giustizia alternativa.

4. *La pluralità di soluzioni legislative nazionali.* – Per una più compiuta disamina dell'impatto differenziato della direttiva, la relazione della Commissione si sofferma poi sui principali punti di valutazione specifici (3.). Le indicazioni che emergono sono utilissime per individuare gli aspetti critici e gli strumenti di intervento per riuscire a migliorare la mediazione.

Al primo punto (3.1.)⁸⁷ l'analisi prende in considerazione i dati statistici sulla mediazione. In base allo studio e alla consultazione, la Commissione riconosce che è molto difficile ottenere i relativi dati, soprattutto con riguardo alla mediazione transfrontaliera. Mancano dati completi (per numero, durata media ed esito delle mediazioni) e comparabili per tutti gli Stati membri. Si tratta di una grave e strutturale carenza di informazioni alla quale bisognerebbe rimediare, al fine di avere un completo controllo del fenomeno, tanto per verificare il rispetto della legalità quanto per intraprendere i processi di miglioramento della qualità.

Durante la consultazione, comunque, alcune informazioni sono state fornite direttamente dai mediatori in merito alla propria attività⁸⁸. Come già segnalato, anche sul punto, i mediatori

⁸⁷ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 4.

⁸⁸ I mediatori hanno segnalato le percentuali di successo e l'incidenza che sull'esito e la durata della mediazione hanno il numero di parti, l'oggetto della controversia e le situazioni individuali. Nel complesso, i partecipanti alla consultazione sono d'accordo che la mediazione permetta risparmi di costi e tempi nella risoluzione delle controversie.

dovrebbero essere coinvolti in maniera stabile nella raccolta e nell'analisi dei dati completi e veritieri sulla mediazione.

La mancanza di una banca dati affidabile, infatti, è percepita come un grave limite nel promuovere la mediazione, garantirne l'efficacia e ottenere la fiducia pubblica. Benché per la mediazione sia più difficile, rispetto alle procedure legali formali, ottenere dati statistici completi, la Commissione ritiene che la disponibilità degli stessi sarebbe senz'altro utile per promuovere l'utilizzazione della mediazione. In tal senso, la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale ha iniziato a lavorare per la raccolta dei dati nazionali sull'applicazione degli strumenti dell'Unione anche con riguardo alla direttiva 2008/52/CE.

La raccolta e la condivisione di una banca dati completa e comparabile delle mediazioni dovrebbe costituire il primo momento della fondamentale collaborazione tra le varie componenti del sistema della mediazione da coinvolgere, a cominciare dai mediatori, dagli organismi e delle loro associazioni, oltre che le Autorità nazionali e le istituzioni aventi competenza in materia dell'Unione. L'esperienza italiana, in tal senso, si dimostra assai significativa e avanzata in quanto è già stato stabilmente strutturato un sistema pubblico di raccolta, monitoraggio e pubblicazione periodica dei dati statistici sulla mediazione⁸⁹. Appare opportuno che questi sistemi informativi si sviluppino in tutti gli Stati membri e si raccordino assieme per condividere i dati rac-

⁸⁹ Con riferimento alla disciplina italiana della mediazione, contenuta nel decreto legislativo 4 marzo 2018 n. 28, v. AA.Vv., *“La nuova mediazione civile e commerciale”* a cura di T. Galletto, Editore Aracne, Roma, 2014; AA.Vv., *La mediazione per la composizione delle controversie civili e commerciali* cura di M. Bove, Padova, 2011; AA.Vv., *Mediazione e conciliazione nel nuovo processo civile. Commento organico al d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione nelle controversie civili e commerciali* a cura di B. Sassani, F. Santagata, Roma, 2010; AA.Vv., *La nuova disciplina della mediazione nelle controversie civili e commerciali. Commentario al D.Lgs. 4 marzo 2010, n. 28*, a cura di A. Bandini, N. Soldati, Milano, 2010; AA.Vv., in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal “Decreto del Fare” (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013)* a cura di G. Falco, G. Spina, cit.; F. SANTAGADA, *La mediazione*, Torino, 2012; G. IMPAGNATIELLO, *La «mediazione finalizzata alla conciliazione» di cui al d.lgs. n. 28/2010 nella cornice europea*, in www.judicium.it; D. DALFINO, *Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28. Mediazione civile e commerciale*, Bologna, 2016.

colti a livello europeo, come è stato già previsto dalle fonti legislative dell'Unione per le ADR⁹⁰ e ODR di consumo⁹¹.

La relazione della Commissione esamina successivamente l'ambito applicativo (3.2.)⁹² della direttiva⁹³, valutando positivamente che la maggior parte degli Stati membri, ad esclusione di soli tre, abbia esteso l'applicazione della disciplina dalle controversie transfrontaliere a quelle nazionali. Il dato è considerato positivo perché le controversie nazionali sono quelle in numero di gran lunga superiore. La scelta compiuta esprime inoltre la volontà di trattare allo stesso modo le due tipologie di controversie, transnazionali e nazionali, che in base alla direttiva non c'è ragione alcuna di differenziare. In tal senso, l'estensione è positiva in vista della costruzione di un sistema europeo della mediazione, che si dovrebbe realizzare tramite un superamento dei sistemi interni e uno sviluppo di quelli transfrontalieri.

La Commissione osserva pure che, malgrado la direttiva si riferisca a tutte le controversie civili e commerciali, la famiglia sembra essere ancora il settore nel quale la stessa direttiva trova maggiore applicazione⁹⁴. Di contro, il settore nel quale essa è meno sviluppata è quello delle procedure d'insolvenza, nonostante le indicazioni favorevoli che emergono dalle fonti euro-

⁹⁰ Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori), pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 18 giugno 2013 L 165/63. V. *infra*, cap. III, par. 2.

⁹¹ Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (regolamento sull'ODR per i consumatori), pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 18 giugno 2013 L 165/1. V. *infra*, cap. III, par. 3.

⁹² Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 5.

⁹³ Art. 1, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

⁹⁴ L. GARCÍA VILLALUENGA, *Mediación en conflictos familiares. Una construcción desde el Derecho de familia*, Reus, Madrid, 2006; D. MARINELLI, A. BERRETTA, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del Fare"* (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013) a cura di G. Falco, G. Spina, *cit.*, pp. 39 ss.

pee⁹⁵. Entrambe le indicazioni sono utili anche ai mediatori per cogliere quali sviluppi applicativi della mediazione sono ipotizzabili nei singoli Stati membri e nell'intera Unione europea.

L'attuazione differenziata della mediazione, nei singoli Stati e per i vari settori di controversie, peraltro, costituisce un fattore anch'esso da analizzare con particolare attenzione verso una prospettiva europea. Le esperienze nazionali e settoriali, infatti, offrono importanti elementi di riflessione da condividere con altri Paesi membri e, in prospettiva, con la stessa Unione, per operare gli interventi correttivi che pongano rimedio alle attuali criticità e, inoltre, spingano a conoscere e condividere le soluzioni che risultino più efficienti e appropriate.

Quanto ai meccanismi di controllo della qualità⁹⁶, anzitutto, la relazione (3.3.) si occupa dei codici di condotta (3.3.1.)⁹⁷, che sono considerati dagli interessati come uno degli strumenti più importanti per garantire la qualità della mediazione, specie in una proiezione transfrontaliera ed europea.

La Commissione osserva come a livello nazionale siano state adottate soluzioni assai differenziate. In particolare, diciannove Stati membri richiedono lo sviluppo e il rispetto di codici di condotta, mentre in altri Stati membri i fornitori dei servizi di mediazione hanno stabilito propri codici etici. Superando i requisiti minimi previsti nella direttiva, alcuni Stati membri hanno reso obbligatorio il rispetto dei codici di condotta da parte dei mediatori e delle organizzazioni di mediazione.

Meritevole di particolare attenzione è il codice europeo di condotta per i mediatori⁹⁸, al quale è riconosciuto un ruolo fon-

⁹⁵ A tal riguardo, la Commissione europea segnala come nella raccomandazione su un nuovo approccio al fallimento commerciale e all'insolvenza abbia già incoraggiato la nomina di mediatori da parte degli organi giurisdizionali, ove necessario, al fine di assistere il debitore e i creditori nel corretto svolgimento delle negoziazioni su un piano di ristrutturazione (Relazione della Commissione europea, *cit.*, pp. 5).

⁹⁶ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁹⁷ Relazione della Commissione europea, *cit.*, pp. 5 s.

⁹⁸ Nel considerando n. 17 della direttiva 2008/52/CE, a proposito dei meccanismi di controllo di qualità, si richiama espressamente il codice europeo di condotta dei mediatori, che costoro dovrebbero conoscere e che, comun-

damentale in questo contesto, perché viene direttamente utilizzato dai portatori di interessi o è d'ispirazione per i codici nazionali o di settore. In alcuni Stati membri, inoltre, il rispetto del codice europeo di condotta è prescritto dalla legge, mentre in altri viene utilizzato nella pratica pur non essendoci un obbligo legale.

La maggior parte dei portatori di interessi, ancora, hanno ritenuto efficaci gli sforzi profusi per incoraggiare i mediatori e le organizzazioni che forniscono i servizi di mediazione richiesti dalla direttiva a sviluppare volontariamente codici di condotta e a rispettarli. Pertanto, la Commissione ritiene che, in relazione ai codici di condotta, l'attuazione della direttiva sia da ritenere nel complesso soddisfacente.

In relazione a tale aspetto, si deve però segnalare come manchino ancora meccanismi di controllo dei processi introduttivi e modificativi, oltre che dei contenuti normativi dei codici di condotta, al fine di garantirne la correttezza e la qualità. Tali sistemi sono indispensabili affinché i codici di condotta assurgano nel tempo all'effettivo rango di fonti giuridiche principali di autodisciplina europea della mediazione. Perciò, anche per questa ragione, si segnala l'esigenza che nell'Unione europea si strutturino stabilmente dei sistemi che permettano l'ampia partecipazione dei mediatori nell'adozione e nella verifica dell'applicazione di questa tipologia di norme di condotta.

Con riferimento alle norme sulla qualità per la fornitura dei servizi di mediazione (3.3.2.)⁹⁹, inoltre, la relazione riferisce dei vari sistemi adottati in base alla direttiva¹⁰⁰ negli Stati membri e della valutazione degli stessi. Tali indicazioni sono di fondamentale importanza ai fini dell'innalzamento del livello di qualità della mediazione che costituisce una delle principali leve di sviluppo dell'istituto giuridico nell'Unione europea.

que, dovrebbe anche essere disponibile su internet per il pubblico. Il codice europeo di condotta, approvato nel 2014 dalla Commissione europea, è disponibile all'indirizzo web istituzionale http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_it.pdf. Sul medesimo sito è disponibile l'elenco delle organizzazioni che hanno aderito al codice europeo (http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_list_org_en.pdf).

⁹⁹ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 6.

¹⁰⁰ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

Anzitutto, diciotto Stati membri dispongono di norme sui meccanismi di controllo della qualità per la fornitura di servizi di mediazione. Ancora, la maggior parte degli Stati membri è dotata di procedure di accreditamento obbligatorie per i mediatori e di corrispondenti registri. Nelle legislazioni che non prevedono tali procedure e registri, le organizzazioni che forniscono servizi di mediazione in generale li hanno istituiti autonomamente. Le procedure di accreditamento e i registri, sia pubblici che privati, dei mediatori costituiscono importanti meccanismi di controllo della qualità, oltre che della legalità, nei servizi di mediazione. Tuttavia, sono ipotizzabili e disponibili negli Stati membri anche altri strumenti efficaci.

La Commissione, nel riferire degli svariati meccanismi di controllo attualmente presenti nell'UE, segnala pure le contestate prospettive evolutive. Il tema della qualità resta assai dibattuto e controverso. Da un lato, infatti, numerosi partecipanti alla consultazione, tra cui molti mediatori, si sono espressi a favore dello sviluppo a livello europeo di norme sulla qualità per la fornitura dei servizi di mediazione¹⁰¹. Dall'altro, tuttavia, gli Stati membri non hanno manifestato quasi nessun sostegno¹⁰².

A fronte dei due schieramenti favorevoli e contrari, la Commissione delinea una possibile linea di intervento che tenga con-

¹⁰¹ Nel merito delle proposte, la Commissione europea riferisce che i favorevoli allo sviluppo a livello europeo di norme sulla qualità si dividono tra chi invoca norme europee uniformi, ritenute necessarie per promuovere ulteriormente il ricorso alla mediazione, e chi invece sostiene norme minime, che garantiscano la coerenza e al contempo il rispetto delle differenze locali delle culture della mediazione. Altri, infine, sottolineano la necessità che le norme europee si basino sulle norme nazionali esistenti che fissano il livello più elevato, per scongiurare un appiattimento medio.

¹⁰² Sul fronte dei contrari allo sviluppo di norme sulla qualità a livello europeo, la Commissione riferisce pure delle ragioni di obiezione. In primo luogo, tali norme non sono ritenute necessarie per il successo della mediazione, inoltre, le norme nazionali sono troppo diverse. Lo sviluppo di queste norme dovrebbe spettare ai singoli Stati membri ovvero all'autoregolazione che in ciascun mercato nazionale è già di per sé sufficiente. Sono state sottolineate le significative differenze culturali e giuridiche esistenti tra gli Stati membri nella risoluzione delle controversie che incidono sul modo in cui le parti ricorrono alla mediazione. L'uniformità finirebbe per limitare la scelta del consumatore e genererebbe controversie. Al massimo, l'Unione europea dovrebbe promuovere e agevolare la condivisione delle buone prassi.

to, da un lato, della riluttanza degli Stati membri all'introduzione di norme di qualità vincolanti e, dall'altro, del contributo significativo che possono offrire i portatori di interessi. Si ipotizza, infatti, l'erogazione di finanziamenti UE per lo sviluppo a livello europeo di norme sulla qualità per la fornitura di servizi di mediazione da parte dei portatori di interessi nel contesto dell'attività del Comitato europeo di normalizzazione (CEN) sulla base del regolamento (UE) n. 1025/2012 sulla standardizzazione a livello europeo, ad esempio per un *CEN Workshop agreement (CWA)*¹⁰³.

In buona sostanza, se l'introduzione delle norme europee di qualità è considerata necessaria, rimane ancora aperta la scelta della modalità di intervento, che dovrebbe trovare la maggiore condivisione tra Unione europea, Stati membri e portatori di interessi. In tal senso, sono da favorire e sviluppare i processi europei di partecipazione, condivisione e autodisciplina. Bisognerebbe verificare però chi e come dovrebbe adottare le norme dei codici di comportamento, introducendo i necessari meccanismi di controllo prima dell'entrata in vigore delle norme stesse e, successivamente, per la verifica della loro corretta applicazione.

La relazione (3.4.)¹⁰⁴ prende in considerazione anche la formazione dei mediatori¹⁰⁵, per analizzare la situazione assai differenziata negli Stati membri¹⁰⁶, le valutazioni compiute¹⁰⁷ e gli inter-

¹⁰³ Un tale finanziamento, pur essendo in linea di principio i CWA completamente guidati dal mercato, per la Commissione sarebbe possibile se questi lavori si considerano «necessari e adeguati a sostenere la legislazione e le politiche dell'Unione» (ai sensi dell'art. 15, par. 1, lett. a), del Regolamento (UE) n. 1025/2012 (GUCE L 316 del 14.11.2012, p. 12).

¹⁰⁴ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 7.

¹⁰⁵ Art. 4, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

¹⁰⁶ La Commissione rileva che nella legislazione nazionale diciassette Stati membri incoraggiano la formazione o la disciplinano, parzialmente o in dettaglio. Superando i requisiti minimi previsti dalla direttiva, la maggioranza degli Stati membri regola la formazione iniziale dei mediatori e la rende obbligatoria e, in molti casi, è imposto un obbligo di formazione ulteriore. Dove manca una disciplina legale nazionale, sono le organizzazioni di mediazione in genere che offrono la formazione su base volontaria.

¹⁰⁷ Dalla consultazione è risultato che la maggior parte dei partecipanti considerano efficaci gli sforzi profusi per incoraggiare la formazione iniziale e suc-

venti che sono stati auspicati e si possono ancora realizzare in collaborazione con i portatori di interesse¹⁰⁸.

La Commissione, da parte sua, assume l'impegno di promuovere ulteriormente la formazione dei mediatori. Più precisamente, continuerà a cofinanziare mediante il suo programma Giustizia diversi progetti riguardanti la formazione sulla mediazione¹⁰⁹.

Neanche sul punto si ipotizza l'uniformazione legislativa della formazione europea dei mediatori. Piuttosto, si delinea una via di intervento indiretta di incentivazione della formazione, da realizzare mediante il cofinanziamento di progetti europei che dovrebbero coniugare le specificità settoriali con l'internazionalità della preparazione alla mediazione. Sull'elaborazione dei progetti, in particolare, si dovrebbe concentrare l'attenzione dei centri di formazione e di ricerca in materia di mediazione, a cominciare da quelli accademici. L'intervento sull'attività formativa è da ritenere assolutamente strategico non solo per l'adeguata preparazione di mediatori competenti, ma anche per dare quali-

cessiva dei mediatori richiesta dalla direttiva. Sono state pure messi in evidenza i livelli di disparità e le divergenze tra i vari Stati membri per quanto riguarda la creazione, il riconoscimento, la crescita e lo sviluppo della professione di mediatore. Pur ravvisando una base comune, difetta una sinergia tra gli Stati membri con riferimento tanto alla formazione quanto alla definizione delle norme. In Europa, si sostiene, che la formazione dei mediatori presenti delle sostanziali variazioni, per quanto attiene tanto alla durata quanto ai contenuti.

¹⁰⁸ Con specifico riferimento alla mediazione nel settore della famiglia, la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale sottolinea l'importanza di una formazione specifica. In particolare, è importante che i cittadini possano rivolgersi ai mediatori che abbiano ricevuto una formazione specifica sulla mediazione familiare internazionale e sui casi di sottrazione di minori.

¹⁰⁹ Sulla formazione dei mediatori, AA.VV., *Leyes autonómicas de mediación de segunda generación. Formación de mediadores*, in *Mediación y tutela judicial efectiva. La Justicia del siglo XXI* diretto da J.L. Argudo Pérez, cit., pp. 265 ss.; M.E. SOUTO GALVAN, *La formazione del mediatore in Spagna e in Europa*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 6, 2017, cit., pp. 15 ss.; P. STANZIONE, *Professionalità ed obblighi di aggiornamento. Formazione e deontologia del mediatore*, ivi, n. 2, 2011, pp. 177 ss.; L. GARCÍA VILLALUENGA, *La mediación y la formación del mediador ¿dos caras de una misma moneda?* in *Mediación, arbitraje y resolución extrajudicial de conflictos en el siglo XXI*, cit., pp. 63 ss.; N. BELLOSO MARTÍN, *La formación en mediación: algunas perplejidades de los formadores en mediación y diversas inquietudes de los alumnos que se forman en mediación*, ivi, pp. 121 ss.

tà al servizio e conquistare la fiducia del pubblico degli utenti¹¹⁰. In ogni caso, proprio attraverso la formazione è possibile sviluppare l'auspicato cambio di mentalità generazionale tra i professionisti che contribuisca al necessario passaggio dalla cultura del litigio a quella del dialogo e della mediazione in chiave europea.

5. *L'esercizio dell'autonomia*. – La relazione (3.5.)¹¹¹ si sofferma ampiamente sulle questioni inerenti al ricorso alla mediazione¹¹² con puntuali riferimenti ai vari sistemi utilizzati nelle legislazioni nazionali¹¹³, oltre che alle osservazioni formulate dai portatori di interessi. Sono pure individuate alcune misure da introdurre per promuovere il ricorso alla mediazione. In tal modo, si tocca un punto ritenuto strategico per realizzare l'obiettivo prioritario dello sviluppo della mediazione nell'Unione.

La Commissione sottolinea la eterogeneità delle discipline nazionali e segnala pure le specifiche prescrizioni dettate in alcuni Stati membri per determinati tipi di mediazioni. In particolare, si richiamano le significative esperienze dei Paesi Bassi in materia di sottrazione internazionale di minori¹¹⁴ e del Regno Unito sulla

¹¹⁰ In tal senso, v. il considerando n. 16 della direttiva 2008/52/CE.

¹¹¹ Relazione della Commissione europea, *cit.*, pp. 6 s.

¹¹² Art. 5, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

¹¹³ Anzitutto, si riferisce che in tutti gli Stati membri si prevede la possibilità che gli organi giurisdizionali invitino le parti a ricorrere alla mediazione o almeno a partecipare a sessioni informative sulla mediazione. In alcuni Stati membri la partecipazione a tali sessioni è obbligatoria, su ordine del giudice (Repubblica ceca) o per legge per determinate controversie specifiche, ad esempio in materia di famiglia (Lituania, Lussemburgo, Inghilterra e Galles). In altri Stati membri vi è l'obbligo per gli avvocati di informare i loro clienti sulla possibilità di ricorrere alla mediazione. Si richiede inoltre che nelle domande introduttive del giudizio sia indicato se il tentativo di mediazione sia stato sperito o se sussistano motivi che lo ostacolano.

¹¹⁴ In particolare, nei Paesi Bassi il giudice preliminare esamina principalmente la possibilità di una mediazione transfrontaliera con i genitori che desiderano ricorrere alla mediazione nei casi di sottrazione di minori da parte di un genitore. La mediazione transfrontaliera inizia il giorno successivo all'udienza preliminare e si conclude in tre giorni. In caso di esito positivo, i risultati sono immediatamente comunicati al giudice investito della causa.

mediazione promossa in pendenza del processo davanti all'autorità giudiziaria¹¹⁵.

La grande maggioranza dei portatori di interessi, tuttavia, considera inefficaci le prassi dirette a incoraggiare le parti alla mediazione. Tali inviti sarebbero infatti troppo rari poiché i giudici non conoscono la mediazione o non vi hanno fiducia. I partecipanti alla consultazione che invece considerano positivi tali prassi fanno principalmente riferimento al diritto di famiglia.

Tanto porta la Commissione a ritenere che, ad eccezione dei casi specifici richiamati, sono ancora complessivamente insoddisfacenti le prassi che incoraggiano le parti a utilizzare la mediazione. Pertanto, sono necessari ulteriori sforzi a livello nazionale per potenziare i sistemi esistenti di mediazione.

I partecipanti alla consultazione hanno indicato come particolarmente utili alcune delle misure disposte dalle legislazioni nazionali: l'obbligo delle parti di indicare nella domanda presentata al giudice se il tentativo di mediazione è stato esperito, che consente di ricordare sia al giudice investito della causa e sia agli avvocati di parte la possibilità di ricorrere alla mediazione; le sessioni informative obbligatorie nel quadro del procedimento giudiziario; l'obbligo dell'organo giurisdizionale di valutare le possibilità di mediazione in ogni fase del procedimento, in particolare nelle controversie di diritto di famiglia.

Si tratta, ancora una volta, di misure indirette di stimolo della conoscenza e di sollecitazione all'utilizzo della mediazione che la Commissione auspica che siano introdotte dalle legislazioni nazionali degli Stati membri. Gli interventi ipotizzati per la promozione della mediazione, anche sul punto, sono molteplici e indiretti, lasciati ancora una volta alle scelte dei singoli Stati membri.

La relazione (3.6.)¹¹⁶ si sofferma poi sulla questione centrale della legislazione che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni¹¹⁷. La relazione offre un'am-

¹¹⁵ Nel Regno Unito il giudice è tenuto, in qualsiasi momento del procedimento, a valutare se la controversia possa essere risolta con un metodo alternativo di risoluzione, tra cui la mediazione, e, se del caso, invita le parti a ricorrervi.

¹¹⁶ Relazione della Commissione europea, *cit.*, pp. 7 ss.

¹¹⁷ Art. 5, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

pia carrellata dei principali sistemi costrittivi¹¹⁸, incentivanti¹¹⁹ e

¹¹⁸ Anzitutto, risulta che in cinque Stati membri la mediazione è obbligatoria in determinati casi specifici. In Italia la mediazione è obbligatoria per svariati tipi di controversie, in Ungheria e Croazia solo per determinate controversie di diritto di famiglia. Sull'obbligatorietà della mediazione nella disciplina italiana, v. C. PILIA, *El modelo italiano de mediación: la utilización de la obligatoriedad para reforzar la voluntariedad*, in *Mediación y tutela judicial efectiva. La Justicia del siglo XXI* diretto da J.L. Argudo Pérez, cit., pp. 175 ss.; G. IMPAGNATIELLO, *La mediazione civile in Italia*, in *Mediación, Justicia y Unión Europea*, cit., pp. 174 ss.; V. VASAPOLLO, *Mediazione obbligatoria*, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del fare"*, cit., pp. 185 ss.; L. GAROFALO, *ADR e diritto di accesso alla giustizia: il difficile raccordo tra modello europeo e modello italiano di media-conciliazione obbligatoria in Studi sull'integrazione europea*, 2014 n. 2, pp. 247 ss.; G. SPINA, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013)* a cura di G. Falco, G. Spina, cit., pp. 235 ss.; R. TISCINI, *La mediazione civile e commerciale, Composizione della lite e processo nel d.lgs n. 23/2010 e nel D.M. nn. 180/2010 e 145/2011*, Torino, 2011, pp. 109 ss.; G. MINELLI, in *La mediazione per la composizione delle controversie civili e commerciali*, cit., pp. 139 ss.; A.G. Diana, *La mediazione civile e commerciale*, Milano, 2011, pp. 89 ss.; P. DELL'ANNA, E. GARBARRINI, M. LEO, I. PAGANELLI, in *Manuale della mediazione civile e commerciale. Il contributo del notariato alla luce del d.lgs. n. 28/2010*, cit., pp. 215 ss.; M.M. ANDREONI, G. BATTAGLIA, S. GIARRINI, S. ROMANO, in *La mediazione nelle controversie civili e commerciali*, cit., pp. 63 ss.; A. GRECO, *Rilievi critici sulla mediazione obbligatoria*, in *La resp. civ.*, 2011, pp. 326 ss.; I. ZINGALES, *La fase di mediazione obbligatoria nel quadro delle garanzie costituzionali*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, in www.judicium.it; F. SANTANGELI, *La mediazione obbligatoria nel corso del giudizio di primo grado*, *ivi*; G. SCARSELLI, *La nuova mediazione e conciliazione: le cose che non vanno*, *ivi*; R. CAPONI, *La mediazione obbligatoria a pagamento: profili di costituzionalità*, *ivi*; E. MINERVINI, *La "storia infinita" della mediazione obbligatoria*, in *Contratti*, 2013, pp. 1153 ss.; G. REALI, *La mediazione obbligatoria e delegata: riflessi sul processo civile*, in *Annali facoltà giurisprudenza Taranto*, 2011, pp. 531 ss.; G. BATTAGLIA, *La nuova mediazione obbligatoria*, in *Rivista di diritto processuale*, 2011, fasc. 1, p. 126.

¹¹⁹ La promozione della mediazione avviene in vari Stati membri attraverso l'offerta di incentivi finanziari alle parti. Più precisamente, in tredici Stati membri gli incentivi finanziari sono offerti sotto forma di riduzioni o rimborso integrale delle spese e dei costi legati al procedimento giudiziario se la mediazione permette di raggiungere un accordo durante la sospensione del procedimento (Ad esempio, a seconda della fase del processuale in cui viene raggiunto l'accordo, in Slovacchia è rimborsato il 30%, 50% o 90% dei diritti di cancelleria.). In alcuni Stati membri la mediazione è offerta gratuitamente o a costi inferiori in funzione della situazione economica delle parti.

sanzionatori¹²⁰ utilizzati negli Stati membri e quali emergono dallo studio commissionato.

La questione più delicata e controversa è quella dell'obbligatorietà della mediazione. I portatori di interessi consultati sono di diversa opinione. Per alcuni, la non obbligatorietà ostacola la promozione della mediazione. Per altri, invece, per sua natura la mediazione può essere solo volontaria per poter funzionare correttamente e, se resa obbligatoria, perderebbe la sua attrattività rispetto alle procedure legali.

La Commissione non manca di rilevare, per un verso, come l'obbligatorietà della mediazione incida sull'esercizio del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sancito dall'art. 47

Gli incentivi finanziari possono assumere anche la forma di patrocinio a spese dello Stato. Gli Stati membri applicano norme diverse per i vari tipi di controversie o procedimenti di mediazione (Ad esempio, in Germania il patrocinio a spese dello Stato si applica sempre alla mediazione giudiziale, ma è limitato per la mediazione extragiudiziale. In Slovenia si applica solo alla mediazione giudiziale. In Lussemburgo è disponibile per la mediazione giudiziale e familiare condotta da un mediatore qualificato. In Italia è disponibile per la mediazione obbligatoria). In questo contesto, segnala la Commissione che l'art. 10 della direttiva 2003/8/CE estende il diritto al patrocinio a spese dello Stato per le controversie transfrontaliere ai procedimenti stragiudiziali, tra cui la mediazione, qualora l'uso di tali mezzi sia richiesto dalla legge ovvero qualora il giudice vi abbia rinviato le parti in causa.

¹²⁰ Sul versante dei sistemi sanzionatori, cinque Stati prevedono sanzioni come strumento per promuovere l'uso della mediazione. La relazione riporta diversi sistemi sanzionatori utilizzati negli Stati membri con riferimento alla parte che non presta collaborazione, in quanto non rispetti l'accordo di mediazione, ovvero non partecipi al procedimento (In Ungheria sono imposte sanzioni alle parti che dopo aver concluso un accordo di mediazione agiscono comunque in giudizio o non adempiono agli obblighi stabiliti nell'accordo di mediazione. In Irlanda le sanzioni si applicano al rifiuto ingiustificato di prendere in considerazione la mediazione. In Italia, la parte vincitrice di una controversia non può ripetere le spese sostenute se il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde al contenuto di una proposta di mediazione che detta parte ha in precedenza rifiutato. Sono inoltre previste sanzioni per il caso in cui, nonostante l'obbligatorietà della mediazione, le parti non vi ricorrano agendo invece in giudizio. In Polonia la parte che dapprima acconsente alla mediazione e poi rifiuta senza giustificazione di parteciparvi può essere condannata al pagamento delle spese processuali indipendentemente dall'esito del giudizio. In Slovenia l'organo giurisdizionale può condannare la parte che senza giustificazione rifiuta la mediazione giudiziale al pagamento totale o parziale delle spese legali di controparte).

della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹²¹. Per altro verso, la stessa Commissione segnala il variegato atteggiarsi al riguardo delle posizioni degli *stakeholders* che hanno partecipato alla consultazione. Mentre la maggior parte dei portatori di interessi è favorevole a un approccio più coercitivo nei confronti della mediazione, la maggioranza degli Stati membri e del mondo accademico si oppone. Tra i favorevoli, alcuni invocano l'obbligatorietà della mediazione solo per determinate categorie di controversie (commerciali, di diritto di famiglia, di diritto del lavoro o per quelle di modesta entità), altri, ancorché in misura minore, per tutti i tipi di controversie.

Dall'indagine condotta, inoltre, sono emerse importanti indicazioni anche sulle preferenze tra le varie tipologie di misure di incentivazione. In generale è stato espresso poco sostegno verso le sanzioni contro il mancato ricorso alla mediazione, sebbene la condanna al pagamento delle spese inflitta alla parte che rifiuta la mediazione senza motivo abbia ricevuto un certo appoggio¹²². Di

¹²¹ Con la sentenza del 14 giugno 2017 (C-75/16), la Corte di Giustizia (prima sezione) si è pronunciata favorevolmente sulla compatibilità con il diritto comunitario della disposizione legislativa italiana che impone anche ai consumatori l'obbligatorietà dell'esperimento della mediazione prima del ricorso al giudice in materia bancaria, purchè il consumatore non sia obbligato all'assistenza obbligatoria del legale e possa in qualsiasi momento abbandonare la procedura senza addurre giustificazioni. R.L. BERGARECHE, *La Directiva 2013/11/UE relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo: especial referencia al principio de voluntariedad de las ADR en su interpretación por la STJUE de 14 de Junio de 2017*, in *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n. 8, 2017; A.M. MANCALEONI, *La mediazione obbligatoria nell'controversie bancarie alla luce della direttiva 2013/11/UE sull'ADR dei consumatori*, in *Il Foro italiano*, parte IV, 2017, c. 565.

¹²² Sui sistemi sanzionatori, v. M. MECACCI, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013)* a cura di G. Falco, G. Spina, cit., pp. 615 ss.

¹²³ Tra gli esempi di incentivi utili menzionati dai partecipanti alla consultazione, la relazione segnala: la riduzione delle spese di giudizio per le parti che hanno tentato la mediazione prima di agire in giudizio; riduzioni fiscali effettive e interessanti; la gratuità della mediazione o, quanto meno, un supporto finanziario dello Stato per i servizi della mediazione. Sul tema, v. I. ESPIN ALBA, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 189 ss.; E. BIANCHI, in *La nuova mediazione. Regole*

contro, gli incentivi per le parti a ricorrere alla mediazione hanno riscosso decisamente maggiore successo¹²³.

L'uso degli incentivi sembra utile alla Commissione per incoraggiare le parti a ricorrere alla mediazione. I costi di risoluzione della controversia, infatti, sono un fattore importante che le parti valutano nel decidere se tentare la mediazione o agire in giudizio. La Commissione si spinge a sostenere che gli incentivi finanziari che rendono economicamente più attrattiva la mediazione rispetto a un procedimento giudiziario possono quindi essere considerati una migliore prassi.

L'imposizione di una mediazione nel quadro di un procedimento giudiziario potrebbe essere prevista quando le parti, per la natura della loro relazione, potrebbero avere motivo di ripetuto disaccordo o di contenzioso, come nelle controversie di diritto di famiglia (per esempio in materia di diritto di visita) o di vicinato. In ogni caso, dovrà essere rispettato il diritto di accesso alla giustizia garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Per le considerazioni svolte, la Commissione ritiene che la disposizione dell'art. 5, paragrafo 2, della direttiva sia appropriata. In sostanza, si intende lasciare ancora all'autonomia degli Stati membri la scelta politica di stabilire quale tipologia di meccanismo utilizzare per promuovere la mediazione, compresa la stessa prescrizione legislativa dell'obbligatorietà. Questa, infatti, può essere discrezionalmente introdotta dai legislatori, con soluzioni differenziate quanto all'ambito applicativo, alle modalità di funzionamento e alle conseguenze della sua violazione. In proposito, sarebbe utile operare un costante confronto tra le varie modalità di ricorso alla mediazione che sono praticate negli ordinamenti nazionali, al fine di individuare quelle che siano risultate più efficaci e che, perciò, si possano condividere anche in altri contesti, soprattutto, nella mediazione transfrontaliera e di conseguenza in una prospettiva europea.

Con riferimento all'ulteriore aspetto concernente l'esecutività degli accordi risultanti dalla mediazione¹²⁴, la relazione (3.7.)¹²⁵

e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv., con mod., in l. 98/2013) a cura di G. Falco, G. Spina, *cit.*, pp. 645 ss.

¹²⁴ Art. 6, direttiva 2008/52/CE.

¹²⁵ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 10.

illustra le soluzioni adottate dagli Stati membri¹²⁶ evidenziando pure alcune tra le criticità riscontrate e i possibili percorsi di intervento¹²⁷.

La Commissione rammenta che possono sussistere alcune eccezioni all'esecutività generale degli accordi di mediazione. Sono i casi, ad esempio, dell'accordo contrario all'ordine pubblico o all'interesse del minore, nelle controversie familiari.

La maggioranza dei portatori di interessi considera efficaci le prassi riguardanti l'esecutività degli accordi risultanti dalla mediazione, evidenziando l'estrema rarità di attribuire all'accordo una forza esecutiva, in quanto, avendolo le parti acconsentito, è molto probabile che spontaneamente lo rispettino. Sul fronte opposto, tra quanti ritengono inefficaci le prassi, si sostiene la necessità che tutti gli accordi di mediazione siano automaticamente esecutivi indipendentemente dalla volontà delle parti. Infatti, per garantire l'efficacia della mediazione, la migliore prassi consisterebbe nel permettere a una parte di chiedere l'esecutività dell'accordo anche senza il consenso esplicito dell'altra parte.

¹²⁶ Anzitutto, si osserva come tutti gli Stati membri prevedano l'esecutività degli accordi di mediazione conformemente alle prescrizioni della direttiva. Inoltre, alcuni Stati membri si sono spinti oltre i requisiti della direttiva (Belgio, Repubblica ceca, Ungheria e Italia), non richiedendo esplicitamente il consenso di tutte le parti affinché possa essere chiesta l'esecutività dell'accordo di mediazione. In altri Stati membri (Grecia e Slovacchia) la richiesta di esecutività può essere presentata da una delle parti senza l'esplicito consenso delle altre, ovvero con la sottoscrizione dell'accordo le parti acconsentono a richiedere all'organo giurisdizionale di rendere l'accordo esecutivo (Polonia).

¹²⁷ Sulla natura esecutiva degli accordi raggiunti in mediazione, cfr. M.G. MAYO, *La escritura pública como título ejecutivo en la ley 5/2012 de mediación en asuntos civiles y mercantiles*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 7, 2017, *cit.*, pp. 171 ss.; M.R. SÁNCHEZ VALLE, *El notario y la mediación*, *ivi*, pp. 217 ss.; S. TAMAYO HAYA, E. GÓMEZ CAMPELO, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, *cit.*, pp. 331 ss.; E. GASPARRINI e V. CAPASSO, in *Manuale della mediazione civile e commerciale. Il contributo del Notariato alla luce del d.lgs. n. 28/2010*, *cit.*, pp. 347 ss.; G. MINELLI, in *La mediazione per la composizione delle controversie civili e commerciali*, *cit.*, pp. 289 ss.; G. BATTAGLIA, in *La mediazione nelle controversie civili e commerciali. Commentario al decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28*, *cit.*, pp. 191 ss.; A.G. DIANA, *La mediazione civile e commerciale*, *cit.*, pp. 310 ss.

La questione della circolazione giuridica tra gli Stati membri dei titoli esecutivi formati in mediazione, in una prospettiva transnazionale ed europea, costituisce un altro aspetto fondamentale da condividere. Per esso, probabilmente, occorre una maggiore collaborazione e sinergia tra i sistemi nazionali. Bisognerebbe, infatti, rendere agevole la formazione del titolo esecutivo e la sua libera circolazione fra gli Stati membri, tendenzialmente, senza limitazioni, nè complicazioni.

La relazione (3.8.)¹²⁸, con riferimento alla riservatezza della mediazione¹²⁹, prende atto che la stessa è tutelata in tutti gli Stati membri in conformità alla direttiva che, perciò, è stata attuata correttamente. Si segnala pure come alcuni Stati membri siano andati oltre i requisiti minimi della direttiva, introducendo norme più rigide¹³⁰. Le valutazioni dei partecipanti alla consultazione sono nell'insieme positive¹³¹. Per la Commissione, tuttavia, non vi sono indicazioni che dimostrino che nella pratica l'attuale articolo 7 della direttiva 2008/52/CE non tuteli sufficientemente la riservatezza della mediazione.

Quanto all'effetto della mediazione sui termini di prescrizione e di decadenza¹³², la relazione (3.9.)¹³³ riconosce che la direttiva è stata attuata correttamente, poiché tutte varie legislazioni garantiscono che alle parti che scelgono la mediazione non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario per il fatto che siano scaduti i termini di prescrizione o di decadenza durante la mediazione¹³⁴. La Commissione rileva che la

¹²⁸ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 10.

¹²⁹ Articolo 7, direttiva 2008/52/CE.

¹³⁰ A Malta i mediatori devono mantenere la riservatezza sul raggiungimento o meno di un accordo di mediazione e questa informazione può essere divulgata solo se le parti vi acconsentono espressamente per iscritto.

¹³¹ La relazione riferisce pure che se un gran numero di portatori di interessi considera efficaci le prassi riguardanti la riservatezza della mediazione, molti hanno segnalato che i mediatori, sebbene siano tenuti alla riservatezza, non dispongano di un diritto generale a non testimoniare, a differenza di quanto previsto per le professioni legali, quali gli avvocati.

¹³² Art. 8, direttiva 2008/52/CE.

¹³³ Relazione della Commissione europea, *cit.*, pp. 10 s.

¹³⁴ Sulla disciplina della prescrizione e della decadenza, A.G. DIANA, *La mediazione civile e commerciale*, *cit.*, pp. 143 ss.; G. MINELLI, in *La mediazione*

sospensione dei termini di prescrizione e di decadenza è particolarmente importante quando sono previsti termini perentori nel processo, come in quelli di ritorno del minore nell'ambito di una sottrazione di minore da parte di un genitore. Positiva è pure la valutazione dei partecipanti alla consultazione pubblica¹³⁵.

Circa l'ultimo aspetto (3.10)¹³⁶ di analisi, la relazione si occupa delle informazioni al pubblico¹³⁷, dando conto delle varie soluzioni adottate dagli Stati membri e pure delle criticità nel raggiungimento della conoscenza da parte degli utenti del servizio di mediazione.

Tredici Stati membri hanno incluso nella legislazione nazionale l'obbligo di diffondere le informazioni sulla mediazione. Sono state adottate svariate misure per informare i cittadini e le imprese sulla mediazione¹³⁸. In tutti gli Stati membri, inoltre, le informazioni sui vantaggi della mediazione e quelle pratiche sui costi e sul procedimento sono fornite anche dalle associazioni dei mediatori, dagli ordini degli avvocati o dagli stessi mediatori.

Malgrado tutto questo sforzo, emerge che la conoscenza della mediazione resta limitata e che le parti interessate dispongono di poche informazioni. Tanto incide negativamente sull'efficienza dei servizi di mediazione, come confermato dai portatori di interessi di diciotto Stati membri. La mancanza di informazioni non riguarda solo le parti ma anche i professionisti legali, tanto da costituire un ulteriore ostacolo alla potenziale diffusione della mediazione in almeno dieci Stati membri. Più in generale, la maggioranza dei

per la composizione delle controversie civili e commerciali, cit., pp. 202 ss.; M. RINALDI, *Disciplina sostanziale degli atti della mediazione e rapporto con il processo civile*, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del fare"*, cit., pp. 557 ss.

¹³⁵ Un gran numero di portatori di interessi considerano efficaci le prassi riguardanti la sospensione di termini di prescrizione e decadenza durante il procedimento di mediazione. In molti ordinamenti, un tal risultato è stato garantito attraverso il recepimento della direttiva nell'ordinamento statale.

¹³⁶ Relazione della Commissione europea, cit., pp. 11 s.

¹³⁷ Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

¹³⁸ Per esempio, informazioni online sui siti web degli organismi nazionali competenti, conferenze pubbliche, campagne promozionali pubbliche, spot televisivi, trasmissioni radio, poster, etc.

partecipanti alla consultazione sostiene che la comunicazione al pubblico non sia efficace. Tra coloro che la ritengono efficace, l'informazione al pubblico più efficace è considerata quella realizzata mediante pubblicazione via internet, in particolare dai tribunali, dai ministeri, dalle organizzazioni di mediazione o dalle camere di commercio. Parimenti efficaci sono considerati gli opuscoli informativi, le visite private agli organi giurisdizionali o gli eventi informativi come le giornate di mediazione.

La stessa Commissione assume un importante ruolo nell'informazione, sia attraverso il cofinanziamento di progetti sulla promozione della mediazione mediante il suo programma Giustizia. Inoltre, sul sito web del portale europeo della giustizia elettronica sono disponibili svariate informazioni sui sistemi di mediazione degli Stati membri e su chi contattare. Sarebbe opportuno esaminare, anche attraverso la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, il modo migliore per aumentare la conoscenza delle informazioni disponibili.

Per garantire una capillare e uniforme divulgazione tra il pubblico delle informazioni sulla mediazione, probabilmente, gli interventi operati da ciascuno Stato membro non sono sufficienti. Soprattutto in relazione alle mediazioni transfrontaliere, infatti, occorre una più stretta collaborazione tra gli Stati membri che le istituzioni dell'Unione dovrebbero direttamente promuovere e coordinare.

6. *La condivisione degli interventi migliorativi.* – L'analisi dell'impatto dei vari punti della direttiva prosegue con la formulazione delle conclusioni (4.)¹³⁹ della Commissione che, nell'insieme, ritiene positiva l'attuazione della relativa disciplina negli Stati, anche se bisognosa di ulteriori miglioramenti. L'impatto si apprezza non solo sul piano giuridico ed economico ma, in prospettiva, anche su quello sociale e culturale.

Più precisamente, la Commissione ritiene che l'obiettivo politico della direttiva, introdotta per facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie, promuovere la composizione amichevole delle stesse e garantire che le parti che ricorrono

¹³⁹ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 6.

alla mediazione possano fare affidamento su un quadro giuridico prevedibile, sia valido ancora oggi e per il futuro. La mediazione, secondo la Commissione, può contribuire a evitare procedimenti giudiziari inutili a spese dei contribuenti e a ridurre i tempi e i costi associati alle controversie giudiziarie. A lungo termine può creare una cultura non contenziosa in cui non esistono né vincitori, né perdenti, ma partner. L'evoluzione culturale in senso collaborativo richiede, infatti, tempi più lunghi e processi educativi e formativi più complessi legati anche al passaggio generazionale degli operatori e dei fruitori della giustizia¹⁴⁰.

In questa prima fase, osserva sempre la Commissione come la direttiva abbia introdotto vari modi per promuovere la composizione amichevole delle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale e abbia fornito un quadro europeo per la mediazione come metodo di risoluzione extragiudiziale o alternativa delle controversie. Alla luce dello studio, della consultazione e della discussione con gli Stati membri in seno alla *rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale*, la Commissione ritiene che la direttiva abbia avuto un impatto significativo sulla legislazione di molti Stati membri.

In particolare, la direttiva non solo ha definito alcuni requisiti chiave per l'uso della mediazione nelle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale, ma ha pure dato impulso in tutta l'Unione europea a un maggior utilizzo della mediazione anche nelle controversie puramente nazionali. Il risultato si spiega in ragione del fatto che la maggior parte degli Stati membri, come rilevato, ha esteso l'ambito applicativo delle misure di recepimento della direttiva anche alle controversie nazionali. In generale, la direttiva ha fornito un valore aggiunto all'UE aumentando la consapevolezza tra i legislatori nazionali sui vantaggi della mediazione, introducendo sistemi di mediazione o dando l'impulso per estendere i sistemi di mediazione esistenti.

Come già rilevato, l'entità dell'impatto della direttiva sugli Stati membri varia a seconda del livello preesistente dei sistemi di

¹⁴⁰ Sulle funzioni della mediazione, tra i tanti, B.M. BILOTTA, S. VIOTTI, in *Procedimento di mediazione e accordo di conciliazione* a cura di F. Rende, *cit.*, pp. 1 ss.; R. TISCINI, *Vantaggi e svantaggi della nuova mediazione finalizzata alla conciliazione: accordo e sentenza a confronto*, in *Giust. civ.*, n. 10, 2010, pp. 48 ss.

mediazione nazionali. La Commissione individua le ragioni profonde delle difficoltà che si incontrano nell'introduzione e nello sviluppo della mediazione. Più precisamente, le difficoltà riguardanti il funzionamento pratico dei sistemi di mediazione nazionali sono principalmente connesse, in primo luogo, alla tradizione del contraddittorio che prevale in molti Stati membri. In secondo luogo, sono legate al livello di conoscenza della mediazione spesso limitato. Infine, alla mancanza di funzionanti meccanismi di controllo della qualità. Si tratta di difficoltà che, probabilmente, non sono superabili con un intervento legislativo europeo.

Per la Commissione, di conseguenza, la valutazione compiuta dimostra che in questa fase non è necessario modificare il contenuto della direttiva. Piuttosto, è possibile migliorarne ulteriormente l'applicazione con una serie di azioni rimesse agli Stati membri e alla stessa Commissione.

Per quanto attiene agli Stati membri, ove necessario e opportuno, questi dovrebbero adoperarsi maggiormente per promuovere e incoraggiare l'uso della mediazione attraverso i diversi mezzi e meccanismi previsti nella direttiva e già esaminati nella presente relazione. Più precisamente, la Commissione individua le concrete azioni statuali da realizzare. In particolare, occorrerebbero ulteriori sforzi a livello nazionale per aumentare il numero di controversie per la cui risoluzione le autorità giurisdizionali invitano le parti a ricorrere alla mediazione.

A tal riguardo, si indicano gli esempi di migliori prassi da sviluppare: anzitutto, l'obbligo per le parti di indicare nelle domande presentate agli organi giurisdizionali se la mediazione è stata tentata. Inoltre, in materia di diritto di famiglia, in particolare, si menzionano sia la partecipazione a sessioni informative obbligatorie nel quadro del procedimento giudiziario e sia l'obbligo per l'organo giurisdizionale di considerare la mediazione in ogni fase del procedimento giudiziario. Ancora, si indicano gli incentivi finanziari che rendono la mediazione economicamente più attrattiva rispetto al procedimento giudiziario. Infine, è segnalata anche la possibilità di rendere esecutivo l'accordo di mediazione senza richiedere necessariamente il consenso di tutte le parti dell'accordo. Si tratta di un ampio ventaglio di misure, suscettibili di essere realizzate variamente dagli Stati membri che possono declinarle nella disciplina nazionale.

Con riferimento al contributo della Commissione europea, si insiste sul suo ruolo di promozione e sviluppo della mediazione, attuato in via indiretta mediante la concessione di finanziamenti dedicati e la promozione dell'interazione continua con gli Stati membri.

Sul primo versante, anzitutto, la Commissione continuerà a cofinanziare mediante il suo *programma giustizia* i progetti connessi alla mediazione. Inoltre, in linea di principio, la Commissione è pure disponibile all'erogazione di fondi europei affinché i portatori di interessi sviluppino norme a livello europeo sulla qualità per la fornitura di servizi di mediazione. In sintesi, si offre un supporto per la formazione e la normazione nella mediazione, però da sviluppare in chiave europea.

Sul secondo versante, inoltre, la Commissione continuerà a consultare la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale per promuovere ulteriormente l'utilizzo della mediazione. A tal proposito, in maniera esemplificata, sono indicate alcune significative azioni: la creazione di una banca dati più solida sull'uso della mediazione per aumentare la consapevolezza del pubblico, in particolare riguardo alle informazioni disponibili sul sito web del portale europeo della giustizia elettronica relative ai sistemi di mediazione degli Stati membri. In sintesi, si offre un supporto per la raccolta di dati e informazioni e la loro divulgazione tra gli Stati membri e nell'UE.

In conclusione, per la Commissione europea si prospetta uno sviluppo della mediazione che passa attraverso un insieme di misure da realizzare mediante una stabile e coordinata collaborazione tra mediatori, centri di mediazione, associazioni, Autorità competenti, Stati membri e istituzioni dell'Unione europea. Una siffatta strategia sinergica, inoltre, è stata valutata positivamente e condivisa anche dal Parlamento europeo, che ha escluso la necessità di un intervento legislativo di armonizzazione massima della disciplina comune della mediazione introdotta con la direttiva 2008/52/CE.

II

LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA EUROPEO DELLA MEDIAZIONE

SOMMARIO: 1. La mancanza di una cultura della mediazione. - 2. La promozione della qualità. - 3. Le principali chiavi di sviluppo. - 4. L'armonizzazione volontaria delle regole comuni. - 5. Le mediazioni interne, transfrontaliere ed europee. - 6. Il registro europeo dei mediatori.

1. *La mancanza di una cultura della mediazione.* – Con la risoluzione del 12 settembre 2017 sull'attuazione della direttiva 2008/52/CE¹⁴¹, il Parlamento europeo prospetta le sue considerazioni¹⁴², sulla cui base formula le conclusioni principali¹⁴³ e una serie di raccomandazioni¹⁴⁴, che meritano di essere tutte attentamente esaminate. Tali indicazioni, espresse alla luce dell'ampia istruttoria richiamata¹⁴⁵, permettono di completare la valutazione compiuta dalle principali istituzioni dell'Unione europea sulla disciplina della mediazione.

¹⁴¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2017 sull'attuazione della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (la "direttiva sulla mediazione") (2016/2066[INI]), disponibile sulla pagina web istituzionale: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2016/2066\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2016/2066(INI)).

¹⁴² Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, lett. A. – G.

¹⁴³ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punti 1. – 10.

¹⁴⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punti 11. – 16.

¹⁴⁵ In specie, il Parlamento europeo richiama l'esame dei seguenti atti istruttori: la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (COM(2016)0542); la raccolta di analisi approfondite della direzione generale delle Politiche interne dal titolo "*The implementation of the Mediation Directive – 29 Novem-*

Anzitutto, il Parlamento europeo muove dall'iniziale considerazione¹⁴⁶ che la direttiva 2008/52/CE è stata una pietra miliare per quanto attiene all'introduzione e all'uso delle procedure di mediazione nell'Unione europea, malgrado l'attuazione notevolmente differenziata tra gli Stati membri, in funzione della previa esistenza di sistemi di mediazione nazionali. Così che alcuni Stati membri hanno optato per un'applicazione relativamente letterale delle disposizioni della direttiva 2008/52/CE, altri per una revisione approfondita delle modalità alternative di risoluzione delle controversie¹⁴⁷, mentre altri ancora hanno ritenuto che le disposizioni nazionali in vigore fossero già in linea con la direttiva sulla mediazione. L'importanza della direttiva, quindi, prescinde dalle modalità differenziate di attuazione. Tale differenziazione, peraltro, si comprendono in ragione del carattere parziale, minimo e aperto della disciplina introdotta dalla direttiva che ha avviato il processo legislativo europeo in materia di mediazione.

Il Parlamento europeo considera¹⁴⁸ positivamente le scelte compiute dalla maggioranza degli Stati membri sull'ampliamento del-

ber 2016" (L'attuazione della direttiva sulla mediazione – 29 novembre 2016, PE 571.395); lo studio della Commissione dal titolo "*Study for an evaluation and implementation of Directive 2008/52/EC – the 'Mediation Directive'*" ("Studio per una valutazione e attuazione della direttiva 2008/52/CE – la "direttiva sulla mediazione", <http://bookshop.europa.eu/en/study-for-an-evaluation-and-implementation-of-directive-2008-52-ec-the-mediation-directive—pbDS0114825/>) del 2014; lo studio della direzione generale delle Politiche interne dal titolo "*Rebooting the Mediation Directive: Assessing the limited impact of its implementation and proposing measures to increase the number of mediations in the EU*" (Riesame della direttiva sulla mediazione: valutazione dell'impatto limitato della sua attuazione e proposta di misure per incrementare il numero di mediazioni nell'UE, PE 493.042); la valutazione dell'attuazione europea della direttiva sulla mediazione elaborata dall'unità Valutazione d'impatto ex post dei Servizi di ricerca del Parlamento europeo (EPRS, PE 593.789); lo studio della direzione generale delle Politiche interne dal titolo "*Quantifying the cost of not using mediation – a data analysis*" (Quantificare i costi derivanti dal mancato ricorso alla mediazione – un'analisi dei dati, PE 453.180) e, infine, la relazione della Commissione giuridica (A8-0238/2017).

¹⁴⁶ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, lett. A.

¹⁴⁷ Il Parlamento richiama espressamente il caso dell'Italia, dove il ricorso alla procedura di mediazione è sei volte superiore rispetto al resto d'Europa.

¹⁴⁸ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, lett. B.

l'ambito applicativo della direttiva. Più precisamente, è positivamente considerata la circostanza che, ad eccezione di tre Stati che hanno trasposto la direttiva solo per le controversie transfrontaliere, la maggior parte degli Stati membri abbia esteso l'ambito di applicazione anche alle controversie nazionali. Tanto ha prodotto un impatto decisamente positivo sugli ordinamenti degli Stati membri e sulle controversie interessate dalla disciplina della mediazione.

Il Parlamento europeo, ancora, considera¹⁴⁹ che le difficoltà emerse nella fase di trasposizione della direttiva riflettono in larga parte le divergenze di cultura giuridica tra gli ordinamenti nazionali. Occorre pertanto dare priorità al cambiamento di mentalità giuridica attraverso lo sviluppo di una cultura della mediazione basata sulla risoluzione amichevole delle controversie¹⁵⁰. Tale questione, infatti, è stata ripetutamente sollevata dalle reti europee di professionisti del diritto fin dalla genesi della direttiva dell'Unione e poi nella sua trasposizione nazionale da parte degli Stati membri. Lo sviluppo della cultura della mediazione costituisce il fattore centrale nell'analisi e nelle scelte delle istituzioni europee. Tanto impone una strategia di intervento più complessa, articolata e condivisa.

Nelle considerazioni del Parlamento europeo¹⁵¹, comunque, si riconosce che l'applicazione della direttiva sulla mediazione ha apportato un valore aggiunto all'UE, apprezzabile almeno su due piani. Da un lato, si evidenzia la sensibilizzazione dei legislatori nazionali in merito ai vantaggi della mediazione. Dall'altro, si apprezza l'introduzione di un certo grado di armonizzazione per quanto riguarda il diritto procedurale e le varie pratiche negli Stati membri.

Il Parlamento europeo prende in considerazione¹⁵² i vantaggi della mediazione, in quanto procedura extragiudiziale alternati-

¹⁴⁹ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, lett. C.

¹⁵⁰ Sulla cultura della mediazione, tra gli altri, v. F. DANOVÌ, F. FERRARIS, *La cultura della mediazione e la mediazione come cultura*, Milano, 2013; C. CONSOLO, *La giustizia civile: quale volto dei nostri processi fra giurisdizione e ADR?*, in *Il corriere giuridico*, n. 10, 2014, p. 1263; A. DE LUCA, *La mediazione in Europa. Una questione di cultura e non di regole*, *cit.*, pp. 1451 ss.

¹⁵¹ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, lett. D.

¹⁵² Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, lett. E.

va, volontaria e confidenziale, per gli Stati, i cittadini e la crescita economica. Più precisamente, la mediazione può essere uno strumento utile per alleviare il carico dei sistemi giudiziari. Con l'osservanza delle necessarie misure di salvaguardia, inoltre, la mediazione consente alle persone fisiche e giuridiche di comporre le controversie rapidamente e a basso costo. Se si tiene conto che l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari viola la Carta dei diritti fondamentali, la mediazione garantisce un migliore accesso alla giustizia e contribuisce alla crescita economica.

Malgrado l'esistenza di tali vantaggi, il Parlamento europeo considera¹⁵³ che è evidente come non siano stati ancora raggiunti gli obiettivi enunciati all'articolo 1 della direttiva sulla mediazione: promuovere il ricorso alla mediazione e in particolare garantire "un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario"¹⁵⁴. Tanto è dimostrato dalla circostanza che la mediazione è utilizzata mediamente in meno dell'1 % dei casi nei tribunali della maggior parte degli Stati membri. La constatazione costituisce la base per le conseguenti valutazioni che le istituzioni europee e nazionali devono compiere. Bisogna, in pratica, favorire l'accesso alla mediazione.

A tal riguardo, il Parlamento termina le sue iniziali considerazioni¹⁵⁵ con la constatazione che la direttiva sulla mediazione non ha creato un sistema dell'Unione per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in senso stretto. Ad eccezione dell'introduzione di disposizioni specifiche riguardanti i termini di prescrizione e decadenza nei procedimenti di mediazione¹⁵⁶ e per quanto riguarda gli obblighi di riservatezza per i mediatori e il loro personale amministrativo¹⁵⁷, infatti, i sistemi di mediazione

¹⁵³ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, lett. F.

¹⁵⁴ In relazione all'applicazione delle misure cautelari nella mediazione, v. A.M. RODRÍGUEZ TIRADO, *El procedimiento de mediación en España y la adaptación de medidas cautelares*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 7, 2017, *cit.*, pp. 37 ss.; L. TREVISAN, *La mediazione obbligatoria e i provvedimenti cautelari conservativi ante causam: il giudice di merito si confronta con le prime questioni applicative*, in www.judicium.it.

¹⁵⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, lett. G.

¹⁵⁶ Art. 8, direttiva 2008/52/CE.

¹⁵⁷ Art. 7, direttiva 2008/52/CE.

vigenti negli ordinamenti nazionali rimangono profondamente differenziati. Proprio sulla dialettica delle fonti giuridiche in materia di mediazione, come si vedrà successivamente, si esprimono le principali scelte politiche operate dalle istituzioni europee.

La costruzione di un sistema europeo della mediazione, pertanto, costituisce un obiettivo già indicato, da realizzare in prospettiva nel tempo, ponendo in essere le azioni sinergiche che sono state richiamate. In tal senso, pur escludendo l'immediata uniformazione legislativa della disciplina della mediazione, è stato delineato un percorso di avvicinamento, che in maniera condivisa e graduale conduca a realizzare un sistema comune della mediazione europea.

2. *La promozione della qualità.* – Sulla scorta delle riportate considerazioni, il Parlamento ha formulato le sue "Conclusioni principali" articolate in dieci punti, che meritano anche essi di essere approfonditi.

In primo luogo, il Parlamento europeo¹⁵⁸ si compiace che, in molti Stati membri, i sistemi di mediazione siano stati recentemente sottoposti a modifiche e revisioni, mentre in altri siano previste modifiche della legislazione applicabile¹⁵⁹. I processi di revisione statale della legislazione, infatti, sono valutati positivamente in quanto esprimono un interesse crescente verso la materia e la progressiva maturazione di scelte condivise a livello nazionale, nel rispetto delle esigenze e delle tradizioni proprie dei vari contesti.

Sul piano dell'analisi delle legislazioni nazionali, il Parlamento¹⁶⁰ esprime la deplorazione per i tre Stati membri che hanno scelto di trasporre la direttiva solo per quanto riguarda le controversie transfrontaliere. Osserva, inoltre, che esistono alcune difficoltà in relazione al funzionamento pratico dei sistemi di mediazione nazionali, di cui sono indicate le ragioni. Le principali di esse sono dovute alla tradizione del contraddittorio e all'assenza

¹⁵⁸ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 1.

¹⁵⁹ Croazia, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Ungheria.

¹⁶⁰ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 2.

di una cultura della mediazione negli Stati membri. Sono pure menzionati il basso livello di conoscenza della mediazione nella maggioranza degli Stati membri, nonché la scarsa conoscenza di come trattare le controversie transfrontaliere e l'insufficienza del funzionamento dei meccanismi di controllo della qualità per i mediatori¹⁶¹. L'analisi delle criticità compiuta dal Parlamento europeo, pertanto, corrisponde sostanzialmente a quella svolta dalla Commissione europea.

Dall'analisi delle discipline nazionali, ancora, il Parlamento¹⁶² individua alcuni fattori significativi per la promozione della conoscenza e della diffusione della mediazione. Nell'ordine, si sottolinea positivamente che tutti gli Stati membri prevedono la possibilità che gli organi giurisdizionali invitino le parti a ricorrere alla mediazione o, almeno, a partecipare a sessioni informative sulla mediazione. Osserva inoltre che, in alcuni Stati membri, la partecipazione a dette sessioni informative è obbligatoria, su ordine del giudice¹⁶³ o per legge in relazione a determinate controversie, come nel caso del diritto di famiglia¹⁶⁴. Rileva altresì che determinati Stati membri fanno obbligo agli avvocati di informare i propri clienti circa la possibilità di ricorrere alla mediazione o richiedono che nelle domande presentate all'organo giurisdizionale sia indicato se il tentativo di mediazione è stato esperito o se sussistono motivi che lo ostacolano. Si osserva però che l'articolo 8 della direttiva sulla mediazione assicura che alle parti che scelgono la mediazione nel tentativo di dirimere una controversia non sia successivamente impedito di essere ascoltate in tribunale a causa del tempo trascorso in mediazione. A tale riguardo, sottolinea che gli Stati membri non hanno segnalato alcun problema. L'analisi appare perciò positiva sui richiamati aspetti. Le sollecitazioni all'utilizzazione della mediazione, in

¹⁶¹ Si veda la relazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (COM(2016)0542), *cit.*, pag. 4.

¹⁶² Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 3.

¹⁶³ Ad esempio nella Repubblica ceca.

¹⁶⁴ Ad esempio in Lituania, Lussemburgo, Inghilterra e Galles.

nessun caso, possono impedire il diritto fondamentale delle parti di rivolgersi all'autorità giudiziaria.

Il Parlamento si esprime positivamente¹⁶⁵ anche su altre misure promozionali contenute nelle legislazioni nazionali. In particolare, constata altresì che molti Stati membri forniscono alle parti incentivi finanziari affinché ricorrano alla mediazione, sotto forma di riduzione dei costi o di assistenza legale, o prevedendo sanzioni per il rifiuto ingiustificato di valutare il ricorso alla mediazione¹⁶⁶. A tal proposito, osserva che i risultati conseguiti in questi paesi dimostrano che la mediazione può garantire una risoluzione extragiudiziale delle controversie rapida e con un buon rapporto costi-efficacia, grazie a procedure adeguate alle necessità delle parti.

Sul piano della tipologia delle fonti giuridiche di disciplina, il Parlamento¹⁶⁷ ritiene che l'adozione di codici di condotta costituisca un importante strumento per assicurare la qualità della mediazione. A tal riguardo, osserva che il codice europeo di condotta per mediatori è direttamente utilizzato dalle parti in causa o è fonte di ispirazione per i codici nazionali o di settore. Osserva inoltre che la maggior parte degli Stati membri dispone di procedure di accreditamento obbligatorie per i mediatori e di registri di mediatori. Le indicazioni sono di estrema importanza per tracciare la via da seguire per l'ulteriore sviluppo della disciplina della mediazione e per ottenere il necessario miglioramento della qualità del servizio.

In chiave critica, il Parlamento¹⁶⁸ deplora decisamente la difficoltà di ottenere dati statistici globali sulla mediazione, inclusi il

¹⁶⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 4.

¹⁶⁶ In ordine alle conseguenze processuali che il rifiuto della proposta risolutiva scritta del mediatore può comportare per le parti, v. M.M. ANDREONI, in *La mediazione nelle controversie civili e commerciali. Commentario al decreto legislativo a marzo 2010, n. 28*, *cit.*, pp. 203 ss.; A.G. DIANA, *La mediazione civile e commerciale*, *cit.*, pp. 323 ss.; A. SANTI, in *La mediazione per la composizione delle controversie civili e commerciali*, *cit.*, pp. 303 ss.; M. MECACCI, *Disciplina delle spese processuali*, in *La nuova mediazione. Regole e tecniche dopo le modifiche introdotte dal "Decreto del fare"*, *cit.*, pp. 615 ss.; C. BESO, *L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo*, *cit.*, pp. 880 ss.

¹⁶⁷ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 5.

¹⁶⁸ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 6.

numero di casi mediati, la durata media e le percentuali di successo delle procedure di mediazione. Osserva che, in assenza di una banca dati affidabile, è molto difficile promuovere ulteriormente la mediazione e accrescere la fiducia dei cittadini nella sua efficacia. Sottolinea, d'altro canto, il ruolo sempre più importante della Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale nel migliorare la raccolta dei dati nazionali sull'applicazione della direttiva sulla mediazione.

La carenza di dati costituisce la principale criticità organizzativa che, come già rilevato dalla Commissione europea, occorre superare mediante delle azioni sinergiche, da condurre a livello nazionale ed europeo. In tal senso, probabilmente, si dovrebbero cercare di coinvolgere tutti gli *stakeholders* della mediazione.

In termini positivi, il Parlamento¹⁶⁹ si esprime sull'applicazione della mediazione in materia familiare. In particolare, si compiace della particolare importanza della mediazione nell'ambito del diritto di famiglia (soprattutto in procedimenti riguardanti la custodia dei figli, i diritti di accesso e i casi di sottrazione di minore), in quanto può creare un'atmosfera costruttiva di discussione e garantire rapporti equi tra i genitori. Osserva inoltre che le composizioni amichevoli tendono a essere durature e nell'interesse superiore del minore, dal momento che possono riguardare, oltre alla residenza principale del minore, le disposizioni di visita o gli accordi relativi al mantenimento del minore. Si sottolinea al riguardo l'importante ruolo svolto dalla rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, che elabora raccomandazioni intese a incrementare l'uso della mediazione familiare in un contesto transfrontaliero, in particolare nei casi di sottrazione di minore. Pure l'esigenza di favorire l'applicazione transfrontaliera della mediazione costituisce un altro aspetto fondamentale pienamente condiviso con la Commissione europea.

A tal riguardo, per le riportate specificità, il Parlamento¹⁷⁰ sottolinea l'importanza di sviluppare e mantenere una sezione separata del portale europeo della giustizia elettronica dedicata alla mediazione transfrontaliera nell'ambito del diritto di famiglia, che fornisca informazioni sui sistemi di mediazione nazionali. Tale indica-

¹⁶⁹ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 7.

¹⁷⁰ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 8.

zione, sul piano sistematico, è molto importante per segnalare come la mediazione familiare, per le istituzioni europee, sia una specie del più ampio genere della mediazione civile e commerciale. Tanto permette un più agevole e compiuto sviluppo organico della disciplina nell'Unione europea, superando approcci chiusi, settoriali o eccezionali. La stessa indicazione, tuttavia, segnala l'esigenza che all'interno del sistema complessivo della mediazione europea, anche sul piano organizzativo, si distinguano le diverse declinazioni dell'istituto giuridico, in ragione delle peculiarità che si manifestano per area di applicazione. Tanto è stato segnalato con particolare riguardo ai rapporti economici squilibrati di consumo, ma si ripropone per altre delicate situazioni familiari e sociali nelle quali trova applicazione la mediazione.

Sul piano delle azioni poste in essere dalle istituzioni europee, in particolare, il Parlamento¹⁷¹ accoglie con favore, pertanto, l'impegno della Commissione di cofinanziare diversi progetti volti a promuovere la mediazione e la formazione per i giudici e altri operatori della giustizia negli Stati membri. Si tratta di interventi che sviluppano concretamente la cultura della mediazione, senza che sia necessario intervenire legislativamente sul contenuto della disciplina vigente.

Il Parlamento, infine, dedica le sue ultime conclusioni¹⁷² alla necessità di facilitare l'esecutività degli accordi di mediazione, specialmente nella prospettiva transfrontaliera. In specie, si sottolinea che, ferma restando la natura volontaria della mediazione¹⁷³, è necessario adottare ulteriori misure per garantire l'esecutività degli accordi mediati in maniera rapida e accessibile, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e del diritto dell'Unione e nazionale. Si rammenta a tale riguardo che l'esecutività a livello nazionale di un accordo raggiunto dalle parti in uno Stato membro è, di norma, subordinata all'omologazione di un'autorità pubblica, il che determina costi supplementari e richiede molto tempo per le parti

¹⁷¹ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 9.

¹⁷² Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 3.

¹⁷³ Sul dibattito in Europa circa la revisione della disciplina della mediazione, v. L.G. VILLALUENGA, E. VÁSQUEZ DE CASTRO, *La mediación a debate en Europa ¿Hacia la voluntariedad mitigada?* in *Anuario de mediación y solución de conflictos*, 2015, pp. 21 ss.

dell'accordo. Tale aspetto può pertanto influire negativamente sulla circolazione di accordi di mediazione esteri, soprattutto nel caso di controversie che coinvolgano i minori. La semplificazione della circolazione tra gli Stati membri degli accordi di mediazione, in pratica, costituisce un fattore fondamentale da realizzare per ottenere finalmente un sistema europeo di mediazione.

3. *Le principali chiavi di sviluppo.* – La risoluzione del Parlamento, come accennato, al termine delle richiamate conclusioni inserisce la formulazione di cinque principali raccomandazioni rivolte agli Stati membri e alla Commissione europea.

Con la prima raccomandazione¹⁷⁴, il Parlamento invita gli Stati membri a approfondire maggiori sforzi per incoraggiare il ricorso alla mediazione nelle controversie civili e commerciali, anche attraverso opportune campagne di informazione che forniscano ai cittadini e alle persone giuridiche informazioni adeguate e complete sulla validità della procedura e sui suoi vantaggi in termini di economicità dei tempi e delle spese, nonché per assicurare una migliore cooperazione tra i professionisti della giustizia. Sottolinea al riguardo la necessità di uno scambio di migliori pratiche nelle varie giurisdizioni nazionali, sostenuto da misure adeguate a livello di Unione, al fine di aumentare la consapevolezza dell'utilità della mediazione.

In sintesi, si insiste sulle azioni sinergiche che ruotano attorno alla leva dell'informazione ritenuta necessaria per incoraggiare il ricorso alla mediazione. A tal fine, è necessario cooperare nella sistematica raccolta, condivisione e diffusione a livello nazionale ed europeo delle informazioni, da portare a conoscenza degli erogatori e fruitori del servizio della mediazione.

Con la seconda raccomandazione¹⁷⁵ il Parlamento invita la Commissione a valutare la necessità di elaborare norme di qualità a livello di Unione relative alla fornitura di servizi di mediazione. Le norme devono essere elaborate sotto forma di norme minime a garanzia della coerenza, pur tenendo conto del diritto fondamentale di accesso alla giustizia e delle differenze locali

¹⁷⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 11.

¹⁷⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 12.

nelle culture della mediazione, così da promuovere ulteriormente il ricorso a tale istituto.

In sintesi, si insiste sull'esigenza di rafforzare la qualità della mediazione che è considerata la chiave necessaria per promuovere l'utilizzazione. In tal senso, l'invito rivolto alla Commissione a elaborare norme di qualità deve avere la proiezione sull'intera Unione ed essere circondato da specifiche cautele, dovendo avere contenuto essenziale e rispettare le differenze nazionali. In tal senso, probabilmente, la Commissione dovrebbe favorire la più ampia e condivisa partecipazione degli *stakeholders* ai processi di elaborazione e adesione relativi alle norme, possibilmente sotto forma di principi, di qualità della mediazione europea.

Con la terza raccomandazione¹⁷⁶, il Parlamento invita inoltre la Commissione a valutare la necessità per gli Stati membri di creare e mantenere registri nazionali dei procedimenti mediati, che potrebbero costituire una fonte di informazione per la Commissione, ma anche essere utilizzati dai mediatori nazionali per trarre vantaggio dalle migliori pratiche europee. Sottolinea che qualsiasi registro deve essere creato nel pieno rispetto del regolamento generale sulla protezione dei dati (regolamento (UE) 2016/679)¹⁷⁷.

In sintesi, si individua nei registri nazionali della mediazione, che dovrebbero perciò essere istituiti in tutti gli Stati membri, un'altra leva importante per lo sviluppo della mediazione. In particolare, tali registri costituirebbero la principale fonte europea di acquisizione delle informazioni, anzitutto, per la Commissione nel processo di elaborazione condiviso di nuove regole di qualità che tengano in principale considerazione di dati raccolti. Inoltre, alle medesime risultanze dei registri dovrebbero attingere gli stessi mediatori nazionali per individuare le migliori prassi per elevare la qualità del servizio da offrire sul mercato dell'Unione.

Con la quarta raccomandazione¹⁷⁸, il Parlamento chiede alla Commissione di effettuare uno studio dettagliato sugli ostacoli alla libera circolazione degli accordi di mediazione esteri nell'Unione e sulle varie opzioni esistenti per promuovere l'utilizzo

¹⁷⁶ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 13.

¹⁷⁷ GU L 119 del 4.5.2016, p. 1.

¹⁷⁸ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 14.

della mediazione quale modalità valida, accessibile ed efficace di risoluzione delle controversie interne e transfrontaliere nell'Unione, tenendo conto dello Stato di diritto e degli attuali sviluppi internazionali in questo ambito.

In sintesi, si individua nella libera circolazione degli accordi di mediazione tra gli Stati membri dell'Unione un'ulteriore punto di forza per favorire l'utilizzazione della mediazione, sia quella interna che soprattutto questa transfrontaliera. In tal senso, l'analisi delle criticità esistenti si deve accompagnare all'individuazione delle soluzioni più efficienti che permettano alla mediazione di favorire realmente lo sviluppo della libera circolazione delle persone e lo scambio di beni e servizi, sia all'interno che all'esterno del mercato europeo.

Con la quinta raccomandazione¹⁷⁹, il Parlamento invita la Commissione, nel contesto della riflessione sulla revisione normativa, a trovare soluzioni al fine di estendere, se possibile, l'ambito di applicazione della mediazione anche ad altre questioni civili o amministrative. Sottolinea tuttavia che è necessario prestare particolare attenzione ai risvolti che la mediazione può avere su alcune tematiche sociali, ad esempio nel diritto di famiglia. Raccomanda al riguardo alla Commissione e agli Stati membri di applicare e mettere in atto misure di salvaguardia adeguate nei processi di mediazione al fine di limitare i rischi per le parti più deboli e proteggerle da eventuali abusi di processo o di posizione imputabili alle parti più forti, nonché di fornire dati statistici pertinenti ed esaustivi. Sottolinea inoltre l'importanza di assicurare il rispetto di criteri di equità in materia di costi, con particolare riguardo alle tutele per le categorie svantaggiate. Osserva tuttavia che la mediazione potrebbe perdere attrattività e valore aggiunto se dovessero essere introdotti standard troppo stringenti per le parti.

In sintesi, l'estensione dell'ambito applicativo costituisce un'ulteriore e fondamentale leva per lo sviluppo della mediazione. In tal senso, nel processo di revisione della normativa si deve favorire l'applicazione della mediazione anche nei settori del contenzioso amministrativo, sociale e familiare. Al tal proposito, tuttavia, si impongono adeguate misure di garanzia, sia economiche

¹⁷⁹ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 15.

che giuridiche, per proteggere i contendenti più svantaggiati e indifesi. Nell'introdurre le nuove regolamentazioni, in ogni caso, occorrerebbe tenere conto, per un verso, delle indicazioni derivanti dalle rilevazioni statistiche da compiere in maniera esaustiva e, per altro verso, dell'esigenza di stabilire standard elastici che lascino alle parti ampi margini di autonomia, in coerenza con l'essenza volontaria della mediazione.

Infine, il Parlamento¹⁸⁰ ha incaricato il suo Presidente di trasmettere la risoluzione al Consiglio, alla Commissione nonché ai Governi e ai Parlamenti degli Stati membri. Tanto esprime, in ragione della natura programmatica e politica degli atti adottati dal Parlamento europea¹⁸¹, privi di vincolatività giuridica per i suoi destinatari, una sollecitazione verso la massima condivisione della comune strategia di sviluppo della mediazione affidata all'attuazione sinergica delle cinque principali misure di intervento raccomandate.

4. *L'armonizzazione volontaria delle regole comuni.* – Le riportate fonti europee, pertanto, esprimono chiaramente le valutazioni compiute dalle principali istituzioni dell'Unione sull'introduzione, l'applicazione e, in prospettiva, lo sviluppo della disciplina della mediazione. Dall'analisi del quadro normativo assai differenziato e in continuo divenire delle normative nazionali attuative della direttiva 2008/52/CE, nonché dall'indagine sui molteplici fattori di criticità che si sono riscontrati nell'applicazione della mediazione, soprattutto nelle controversie transfrontaliere, le istituzioni dell'Unione traggono le indicazioni per impostare le direttrici di una strategia condivisa di sviluppo.

Sul piano delle fonti giuridiche, anzitutto, la prima e principale indicazione è costituita dalla decisione di non intervenire mediante la revisione legislativa del contenuto della direttiva 2008/52/CE, che perciò non è stato rafforzato, né uniformato. Tanto la Commissione¹⁸² quanto il Parlamento¹⁸³, infatti, hanno condiviso la

¹⁸⁰ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 16.

¹⁸¹ Art. 288, comma 5, TFUE.

¹⁸² Relazione della Commissione europea, *cit.*, Conclusioni, p. 12.

¹⁸³ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, Raccomandazioni, punti 11. – 16.

scelta politica per cui l'armonizzazione della disciplina non debba essere imposta dall'alto per via legislativa a livello europeo.

L'attuale quadro legislativo europeo sulla mediazione, malgrado il contenuto minimo e parziale, infatti, è da ritenere coerente con l'essenza volontaria e la natura flessibile dell'istituto giuridico, che è stato declinato secondo plurimi modelli, variamente differenziati in ciascuno degli Stati membri. Sono stati esclusi, perciò, interventi legislativi europei che procedessero sia all'armonizzazione massima, se non all'uniformazione dei contenuti essenziali dell'attuale disciplina, e sia all'introduzione di ulteriori e troppo analitiche prescrizioni, che finirebbero per ostacolare lo sviluppo graduale della mediazione nell'intera Unione europea¹⁸⁴.

A livello europeo, piuttosto, si è condivisa una diversa strategia multilivello di intervento diretta a rafforzare, ampliandola e migliorandola, l'applicazione dell'attuale disciplina della mediazione. Sono state prospettate una pluralità di azioni da condurre assieme agli *stakeholders* sul piano della sinergia amministrativa e del finanziamento dei progetti europei sui vari aspetti critici della mediazione. Così, si deve intervenire per il miglioramento e la condivisione dell'informazione, della formazione, per l'elaborazione degli standard di qualità, per l'istituzione di registri della mediazione, per l'estensione e l'incremento delle mediazioni e, soprattutto, per agevolare lo sviluppo della mediazione transfrontaliera.

Tali azioni di "soft law" intendono contribuire e, in prospettiva, costruire un sistema europeo della mediazione. Al riguardo, appare fondamentale la scelta del metodo collettivo da utilizzare per sostenere l'evoluzione della disciplina della mediazione.

In particolare, si prevede che in maniera partecipata con gli *stakeholders* si proceda all'effettuazione congiunta di analisi e approfondimenti sulle principali criticità che limitano la mediazione transfrontaliera. Si auspica, inoltre, che si pervenga alla formulazione condivisa di proposte migliorative, soprattutto per quanto attiene all'implementazione dell'attuazione della mediazione, che finora nell'insieme è stata minima, con l'applicazione di misure complementari, funzionali all'estensione dell'ambito applicativo, specie per le controversie familiari, amministrative e

¹⁸⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, Raccomandazioni, punti 12. e 15.

nelle procedure dell'insolvenza. Si auspica, infine, la sperimentazione di nuove misure di miglioramento della qualità della mediazione, mediante l'introduzione di meccanismi di efficace controllo.

Tra le misure da adottare, in primo luogo, si segnala la necessità di realizzare un sistema di raccolta e condivisione a livello europeo delle informazioni sulla mediazione. Anzitutto, i dati statistici sulle mediazioni, per quanto attiene al numero, durata, contenuti e risultati dei procedimenti. Ancora, l'istituzione di registri pubblici e ufficiali delle mediazioni, ma sarebbe auspicabile anche dei mediatori e dei centri di mediazione, oltre che degli enti di formazione¹⁸⁵. La disponibilità di tali informazioni, infatti, permette un proficuo confronto che è utile sia per il controllo e sia per il miglioramento della qualità della mediazione, oltre che per ottenere la fiducia dei cittadini.

A tal proposito, nell'auspicio delle istituzioni europee¹⁸⁶, lo scambio dialettico delle informazioni non dovrebbe rimanere circoscritto all'interno del singolo Stato membro, ma dovrebbe coinvolgere tutti gli Stati dell'Unione, affinché ciascuno possa trasmettere le proprie informazioni e ricevere quelle provenienti dagli altri. Si tratta di un meccanismo dialettico virtuoso congeniale all'attuazione della mediazione transfrontaliera e, in prospettiva, alla realizzazione di quella europea.

¹⁸⁵ Nella disciplina italiana, in particolare, sono stabilite procedure di accreditamento e tenuti registri pubblici dei mediatori e degli organismi di mediazione, dei docenti e dei centri di formazione abilitati presso il Ministero della Giustizia (<https://mediazione.giustizia.it/>). Sul punto, S. CAMILLERI, A.V. CAPASSO, V. MASTROIACOVO, L. RUSSO, V. SESSANO, in *Manuale della mediazione civile e commerciale. Il contributo del Notariato alla luce del d.lgs. n. 28/2010* a cura di M.L. Cenni, E. Fabiani, M. Leo, *cit.*, pp. 443 ss.; A. GIORDANO, *Gli organismi di mediazione e i mediatori secondo il D. Lgs. n. 28/2010. Alla ricerca di un'identità controversa tra regole dell'economia e principi del diritto*, in GIURETA, *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, X, 2012, pp. 159 ss.; A.G. DIANA, *La mediazione civile e commerciale*, *cit.*, pp. 389 ss.; U. COREA, in *Mediazione e conciliazione nel nuovo processo civile. Commento organico al d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione nelle controversie civili e commerciali* cura di B. Sassani, F. Santagata, *cit.*, pp. 71 ss.; P. PORRECA, *Enti di formazione e formatori*, in www.judicium.it, 2011.

¹⁸⁶ Relazione della Commissione europea, *cit.*, Conclusioni, pp. 12 s.; Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, Raccomandazioni, punto 11.

In questa prospettiva di graduale superamento dei sistemi nazionali della mediazione, si inseriscono anche i processi formativi e di (auto)codificazione europea. Per un verso, l'Unione europea, attraverso la Commissione, continua a (co)finanziare i progetti di formazione dei magistrati, degli operatori del diritto e dei mediatori¹⁸⁷. La formazione, infatti, costituisce uno strumento fondamentale di conoscenza e preparazione all'utilizzazione della mediazione che, in conformità alla direttiva 2008/52/CE, dovrebbe applicarsi anzitutto nelle controversie transfrontaliere, che sono quelle che presentano le maggiori criticità. Il superamento della dimensione nazionale, interna al singolo Stato membro, quindi, si deve realizzare anche attraverso lo strumento della formazione, che si declina con l'assistenza di organizzazioni sovranazionali europee¹⁸⁸.

In tal senso, per altro verso, si deve considerare pure l'importanza riconosciuta al codice europeo di condotta dei mediatori¹⁸⁹, che dovrebbe elaborare le regole di comportamento che garantiscano la massima diffusione della mediazione e l'innalzamento del livello di qualità del servizio¹⁹⁰. Tale codice europeo, infatti, costituisce uno stimolo per l'autodisciplina della mediazione, anche a livello nazionale e settoriale¹⁹¹.

Le indicazioni raccolte, nell'insieme, evidenziano la necessità che, con il supporto amministrativo e i finanziamenti europei¹⁹², il sistema della mediazione si (auto)disciplini in termini europei, dotandosi di una propria struttura organizzativa. I mediatori e i centri della mediazione, infatti, si dovrebbero strutturare in maniera tale da riuscire a raccogliere e scambiare le informazioni,

¹⁸⁷ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 7; Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, Conclusioni principali, punto 9.

¹⁸⁸ Più volte, la Commissione europea, nella sua citata relazione, si riferisce alle attività svolte dal gruppo di lavoro della *Rete giudiziale europea in materia civile e commerciale*, con particolare riferimento alla promozione della mediazione familiare internazionale nei casi di sottrazione internazionale di minore.

¹⁸⁹ Considerando n. 17, direttiva 2008/52/CE.

¹⁹⁰ Art. 4, direttiva 2008/52/CE.

¹⁹¹ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 5; Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, Conclusioni principali, punto 5.

¹⁹² Relazione della Commissione europea, *cit.*, pp. 12 s.; Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, Raccomandazioni, punti 11. – 16.

promuovere i percorsi formativi più adeguati e redigere le regole di comportamento più efficaci e, altresì, dotarsi dei meccanismi di controllo della qualità.

L'obiettivo della costruzione del sistema europeo della mediazione¹⁹³, quindi, richiede uno sforzo di autodisciplina degli stessi erogatori del servizio compositivo che, in primo luogo, dovrebbero superare l'approccio interno al singolo Stato per passare a quello transfrontaliero.

5. *Le mediazioni interne, transfrontaliere ed europee.* – La mediazione transfrontaliera, come segnalato dallo stesso sito web dell'Unione europea dedicato alla *e-justice*¹⁹⁴, è quella che finora presenta le maggiori difficoltà applicative sul piano linguistico, culturale e giuridico. Tanto è stato evidenziato con specifico riferimento ai conflitti familiari, specie quelli concernenti la sottrazione dei minori, che presuppongono lo stretto coordinamento delle autorità amministrative e giudiziarie degli Stati membri coinvolti. Ma le medesime difficoltà si incontrano sostanzialmente in tutti i campi della mediazione transfrontaliera, civile e commerciale.

Come accennato, infatti, la direttiva europea 2008/52/CE ha introdotto una prima disciplina di contenuto minimo e parziale della mediazione in materia civile e commerciale che, quanto all'ambito applicativo, si riferisce anzitutto e direttamente alle controversie transfrontaliere¹⁹⁵, ossia intercorrenti tra parti contendenti di Stati membri differenti¹⁹⁶. Nella stragrande maggioranza, gli Stati membri hanno però sfruttato la facoltà loro concessa di estendere l'ambito applicativo della direttiva europea anche alle mediazioni di diritto interno¹⁹⁷, ossia tra parti dello stesso Stato. Cionondimeno, le singole discipline nazionali esprimono ancora un approccio essenzialmente unilaterale, quasi au-

¹⁹³ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, lett. G.

¹⁹⁴ https://e-justice.europa.eu/content_particularities_of_crossborder_mediation-384-it.do.

¹⁹⁵ Art. 1, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

¹⁹⁶ Art. 2, direttiva 2008/52/CE.

¹⁹⁷ Considerando n. 8, direttiva 2008/52/CE.

toreferenziale, poiché sono state costruite nella prospettiva del solo Stato emanante, senza considerare l'essenza volontaria della mediazione e la sua necessaria applicazione transnazionale sull'intero mercato europeo.

La mediazione, quale sistema extragiudiziale di composizione delle controversie, infatti, è utilizzato su base volontaria¹⁹⁸ dalle parti contendenti in quanto, non solo rispetti le vigenti prescrizioni comuni europee e quelle attuative nazionali¹⁹⁹, ma permetta altresì, mediante l'autonomia organizzativa del servizio compositivo, di soddisfare al meglio le esigenze di coloro che scelgono di avvalersene²⁰⁰. Per favorire in capo alle parti contendenti l'esercizio della libera e consapevole scelta se utilizzare la mediazione e, in caso affermativo, a quale servizio compositivo in concreto ricorrere tra quelli che sono offerti nell'intero mercato europeo, la direttiva 2008/52/CE insiste particolarmente sugli obblighi di informazione e trasparenza, che gli Stati membri²⁰¹ e la Commissione europea²⁰² dovrebbero stimolare.

La strategia informativa multilivello delineata dalla direttiva, pertanto, dovrebbe svilupparsi in maniera coerente con l'ambito applicativo principale e diretto della mediazione, appunto, costituito dalla controversie transfrontaliere²⁰³. Nella pratica, invece, la declinazione dell'informazione, come degli altri meccanismi di promozione e diffusione del ricorso alla mediazione²⁰⁴, si è limitata alla dimensione interna al singolo Stato membro.

Così, cominciando dai rapporti individuali professionali, invece, si dovrebbero incoraggiare gli avvocati²⁰⁵ a dare adeguata co-

¹⁹⁸ Art.1, lett. a), direttiva 2008/52/CE.

¹⁹⁹ Considerando n. 7, direttiva 2008/52/CE.

²⁰⁰ Considerando n. 17, direttiva 2008/52/CE.

²⁰¹ Considerando n. 25 e artt. 4 e 11, direttiva 2008/52/CE.

²⁰² Art. 10, direttiva 2008/52/CE.

²⁰³ Art. 1, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

²⁰⁴ Artt. 4 e 5, direttiva 2008/52/CE.

²⁰⁵ R. MARTINGO CRUZ, *O papel do advogadona mediação – uma observação crítica à realidade portuguesa*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 5, 2017, cit., pp. 95 ss.; L. BUGATTI, *L'avvocatura e la mediazione*, *ivi*, n. 3, 2012, pp. 233 ss.

noscenza ai propri clienti delle possibilità della mediazione anche nelle controversie transnazionali²⁰⁶. Nei processi giurisdizionali, analogo comportamento è posto a carico degli stessi giudici, i quali dovrebbero perciò invitare le parti a partecipare a sessioni informative sulla mediazione, oltre che a esperire il relativo procedimento per tentare di risolvere tutte le controversie, soprattutto quelle transnazionali²⁰⁷. Quanto alle informazioni rivolte alla generalità del pubblico, ancora, la direttiva prevede che gli Stati membri incoraggino, in qualsiasi modo ritengano appropriato, la divulgazione al pubblico, in particolare via Internet, di informazioni sulle modalità per contattare i mediatori e le organizzazioni che forniscono servizi di mediazione, compresa quella transnazionale²⁰⁸. Infine, la Commissione europea è tenuta a mettere a disposizione del pubblico, tramite qualsiasi mezzo appropriato, le informazioni comunicate dagli Stati membri sugli organi giurisdizionali o sulle autorità competenti ai fini dell'attribuzione della forza esecutiva dell'accordo risultante dalla mediazione²⁰⁹. Tanto è fondamentale ai fini della circolazione del titolo esecutivo tra i diversi Stati dell'Unione europea²¹⁰ e, in prospettiva, della creazione di un sistema europeo della mediazione.

L'accessibilità delle informazioni e, più in generale, la messa in trasparenza dei sistemi interni e transfrontalieri della mediazione nell'intero mercato europeo costituiscono una (pre)condizione affinché, da un lato, le parti in conflitto possano scegliere se e come

²⁰⁶ Considerando n. 25, direttiva 2008/52/CE.

²⁰⁷ Art. 5, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

²⁰⁸ Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

²⁰⁹ Art. 10, direttiva 2008/52/CE.

²¹⁰ Sulla circolazione del titolo esecutivo formato in mediazione, tra gli altri, v. E. GÓMEZ CAMPELO, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villaluenga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 365 ss.; E. D'ALESSANDRO, *Il conferimento dell'esecutività al verbale di conciliazione stragiudiziale e la sua circolazione all'interno dello spazio giudiziario europeo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 4, 2011, pp. 1157 ss.; R. TISCINI, *L'esito positivo della mediazione civile e commerciale del d.lgs. n. 28/2010: il verbale di accordo, tra requisiti formali e pregi/difetti sostanziali*, in *www.judicium.it.*; A. DE LUCA, *La mediazione in Europa. Una questione di cultura e non di regole*, cit., p. 1455.

avvalersene e, dall'altro lato, gli organismi di mediazione e i mediatori si cimentino nella dialettica comparativa e animino una dinamica competitiva sul mercato. Coloro che erogano i servizi della mediazione, infatti, sono interessati a promuovere la conoscenza della propria offerta anche fuori dell'ambito nazionale e, al fine di incontrare il maggiore gradimento del pubblico, migliorarne costantemente la qualità e adeguarla alle esigenze degli utenti dell'intero mercato dell'Unione europea. Le istituzioni nazionali ed europee, pertanto, non si possono limitare al controllo del rispetto della legalità nei servizi della mediazione interna, ma devono anche contribuire affinché si realizzi e si alimenti di continuo la concorrenzialità dei servizi della mediazione transfrontaliera nel mercato dell'Unione europea.

Le difficoltà che nell'Unione europea sta incontrando la mediazione, specie quella transfrontaliera, si spiegano, anzitutto, per il carattere recente della normativa europea. Solo da poco, infatti, è stato introdotto il primo statuto giuridico comune, che interviene su realtà territoriali e settori di contenzioso finora dominati dalla cultura del contenzioso, peraltro, prevalentemente declinata attraverso la giurisdizione interna al singolo Stato membro. Muovendo da siffatta impostazione, perciò, si rende necessario che le istituzioni nazionali ed europee diano un supporto indispensabile affinché in ciascuno Stato membro e in ogni settore di contenzioso si riescano a strutturare compiutamente e rendere accessibili per il pubblico degli utenti i servizi della mediazione, specie quella transfrontaliera. A tal fine, le istituzioni nazionali ed europee devono pure promuovere la divulgazione delle informazioni sugli elementi soggettivi e oggettivi più rilevanti dei servizi di mediazione, comprensivi dei dati relativi all'organizzazione, alle regole di funzionamento, alle tariffe, alle performances.

Garantire l'informazione e la trasparenza, corredata dell'analisi anche comparata e dell'aggiornamento costante dei dati resi accessibili al pubblico, infatti, costituisce impegno istituzionale fondamentale per alimentare i processi partecipativi a supporto del continuo miglioramento dei servizi compositivi. Solo l'accessibilità della conoscenza, da garantire in maniera capillare e diffusa, con contenuti completi, aggiornati e veritieri, infatti, permette di sviluppare i meccanismi efficienti di controllo e, al con-

tempo, di innalzamento dei livelli della qualità della mediazione che gli erogatori mettono a disposizione dei fruitori nell'Unione. Tanto si deve garantire in tutte le tipologie di mediazioni, soprattutto per quelle che fuoriescono dall'ambito nazionale e, quindi, richiedono un impegno decisamente superiore.

Per le mediazioni interne, rientranti nell'ambito linguistico, culturale, giuridico e applicativo dell'unico Stato al quale appartengono le parti contendenti e, tendenzialmente, l'organismo di mediazione con i mediatori che le assistono, il sistema nazionale potrebbe risultare sufficiente e, comunque, non richiedere interventi di tipo esterno o sovraordinato per l'informazione al pubblico. Discorso profondamente diverso, invece, si deve fare per le mediazioni transfrontaliere, nelle quali bisogna tenere conto dell'interstatualità delle relazioni controverse e, quindi, della diversa provenienza delle due o più parti contendenti e, altresì, degli organismi di mediazione e dei mediatori che sono impegnati nel servizio compositivo. Per aversi la preventiva ed effettiva conoscenza del servizio, indispensabile per l'accesso e il corretto svolgimento delle mediazioni transfrontaliere, infatti, occorre realizzare un più ampio e strutturato sistema di informazione del pubblico. Bisognerebbe impostare un sistema informativo di portata almeno bilaterale, se non plurilaterale tra tutti gli Stati membri interessati. In questi casi, probabilmente, l'informazione rivolta al pubblico dovrebbe provenire anche dalle istituzioni europee e non essere limitata alla sola indicazione dell'autorità nazionale competente all'attribuzione della forza esecutiva all'accordo di mediazione²¹¹. L'informazione proveniente dalle istituzioni europee, in coordinamento con quelle nazionali, dovrebbe riguardare tutti gli aspetti rilevanti del servizio compositivo ed essere resa in maniera tale da risultare accessibile al pubblico degli utenti, quale che sia lo Stato di loro provenienza.

Il differente approccio da seguire nelle due tipologie di mediazione, interna e transfrontaliera, peraltro, è confermato dalla circostanza che il successo della prima all'interno di uno Stato non importa necessariamente un analogo esito transnazionale, rispetto alle parti provenienti da Stati differenti. In ogni caso, l'analisi recentemente condotta dalle istituzioni europee sull'attuazione

²¹¹ Ai sensi dell'art. 10 della direttiva 2008/52/CE.

della direttiva 2008/52/CE ha evidenziato uno scarso utilizzo della mediazione transfrontaliera, anche negli Stati che hanno avuto un significativo numero di mediazioni interne, come è come accaduto in Italia. Tanto dimostra l'esistenza di una grave criticità nell'attuale disciplina europea della mediazione civile e commerciale che, in effetti, non riguarda solo il piano dell'informazione e della trasparenza, ma involge anche i restanti aspetti organizzativi dei regimi nazionali del servizio compositivo.

In mancanza di una legislazione uniforme dell'Unione europea, per realizzare un sistema trasparente e di qualità di mediazione transfrontaliera occorre, anzitutto, un cambio di mentalità e uno sforzo corale da parte di quanti, a vario titolo, sono già impegnati quotidianamente nella mediazione, al fine di riuscire finalmente a declinarla in termini transnazionali. Gli organismi di mediazione con i mediatori, gli enti di formazione con docenti e, più in generale, tutti coloro i quali operano in ambito pubblico e privato nell'organizzazione e nel controllo del servizio compositivo devono abbracciare una prospettiva di lavoro più aperta, integrata e plurilaterale. In particolare, il servizio di mediazione deve essere reimpostato, ricostruito, gestito e controllato in maniera tale da essere parimenti rispettoso tanto delle discipline, quanto delle esigenze, comprese quelle linguistiche e *lato sensu* culturali, riferibili a tutte le parti, quali che siano gli Stati dell'Unione dai quali provengono.

In conclusione, affinché la mediazione transfrontaliera si sviluppi, occorre avviare un processo di transizione, da condurre in maniera graduale e condivisa. Si devono finalmente adeguare sul piano informativo e organizzativo i modelli nazionali unilaterali in senso bi e plurilaterale, attraverso il coordinamento delle istituzioni dell'Unione e l'integrazione amministrativa dei sistemi di mediazione di più Stati membri.

6. *Il registro europeo dei mediatori.* – L'istituzione del registro europeo dei mediatori, sul piano funzionale, darebbe ulteriore impulso alla costruzione degli strumenti informativi e operativi utilizzabili per migliorare il funzionamento della mediazione transfrontaliera, in conformità alle vigenti normative sia europee che nazionali. Per chiarire meglio l'impatto dell'iniziativa, occorre

muovere dai limiti legislativi che segnano l'auspicato intervento istitutivo, per poi delinearne i contenuti operativi che si possono realizzare e implementare su base volontaria.

Per un verso, il progetto istitutivo non può introdurre a livello europeo requisiti nuovi e omogenei di accreditamento dei mediatori, né fissare ulteriori regole comuni di comportamento, ma neppure imporre l'utilizzazione di un'unica piattaforma di informazione, presentazione e gestione delle mediazioni civili e commerciali. Tali risultati, seppur auspicabili per il successo della mediazione transfrontaliera, presuppongono un intervento legislativo di revisione del contenuto della vigente direttiva 2008/52/CE che, al momento, le istituzioni dell'Unione hanno escluso. Non si potrà neppure incidere, a livello nazionale, sulla disciplina e l'organizzazione interne dei servizi di mediazione, in quanto stabilite dalle normative che, in attuazione della più volte richiamata direttiva, sono state approvate dai singoli Stati membri. Gli stessi, di conseguenza, continueranno ad avere i propri regimi nazionali della mediazione che si differenziano notevolmente, non solo per l'eventuale presenza e l'organizzazione dei registri nazionali dei mediatori abilitati, ma più in generale per quanto attiene alla formazione, gestione, controllo e pubblicità nell'attività di mediazione. Gli Stati membri che siano disponibili a partecipare all'avvio sperimentale del progetto, probabilmente, dovranno procedere sia al coordinamento con le istituzioni europee, a cominciare dalla Commissione, e sia al raccordo amministrativo delle proprie strutture organizzative nazionali che gestiscono i sistemi della mediazione e che, verosimilmente, saranno pure coinvolte nell'istituendo registro europeo dei mediatori.

Per altro verso, con il progetto non si intende neppure dare semplice conoscenza dell'esistenza dei singoli sistemi statali della mediazione, che già godono di propri, ancorché differenziati, meccanismi di pubblicità nazionali²¹² ed europei²¹³. L'Unione europea, infatti, dedica apposite pagine web istituzionali alle informazioni sull'attuazione della direttiva 2008/52/CE nei singoli Stati membri²¹⁴ e, inoltre, già indica le autorità e i procedimenti nazionali di attribuzione della forza esecutiva agli accordi risultanti dalla media-

²¹² Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

²¹³ Art. 6, par. 3, direttiva 2008/52/CE.

²¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/NIM/?uri=CELEX:32008L0052>.

zione²¹⁵. Le informazioni raccolte sui siti web dell'Unione europea e su quelli statali sono certamente da implementare, non solo nei contenuti, che devono abbracciare tutti i profili rilevanti della mediazione ai fini di garantire la piena conoscenza e la corretta utilizzazione del relativo servizio²¹⁶, ma anche e soprattutto nelle modalità facilitate e capillari di accesso e fruizione, avvalendosi delle tecnologie rese disponibili attraverso la rete internet²¹⁷ e di un sistema multilivello di assistenza e collaborazione²¹⁸.

In questa cornice normativa, malgrado l'utilizzazione del fattore tecnologico appaia essenziale per il successo del progetto e finisca per accentrare l'interesse generale, non si possono trascurare alcune questioni giuridiche fondamentali, da definire pregiudizialmente per comprendere quali siano l'effettivo significato e il valore legale dell'istituzione di un registro europeo dei mediatori. Tanto dovrebbe permettere di chiarire il tipo di relazioni che si stringono tra le istituzioni coinvolte nella costituzione, gestione e controllo del medesimo registro, nonché la posizione degli organismi di mediazione e dei mediatori che vi si iscrivono e, infine, quali risvolti concreti il registro abbia per il pubblico degli utenti. Sarebbe da chiarire, in proposito, se il registro permetta una semplice conoscenza dell'elenco dei nominativi dei mediatori iscritti, oppure se si possa accedere a ulteriori informazioni concernenti i loro profili professionali. In ogni caso, è importante chiarire quali informazioni pubblicare, come e chi debba reperirle, verificarle, caricarle, aggiornarle e trattarle nel rispetto delle misure di protezione dei dati personali e della sicurezza. Bisogna inoltre pensare all'interconnessione dei dati e delle informazioni contenuti nel registro europeo dei mediatori e quelli raccolti in altri registri nazionali ed europei già esistenti in materia di sistemi extragiudiziali di risoluzione dei conflitti, specie quelli in ambito di consumo. A tal proposito, si deve pure stabilire se il registro europeo dei mediatori, attraverso la realizzazione del collegamento a una piattaforma elettronica più ampia, permetta anche di attivare online il servizio della mediazione ed, eventual-

²¹⁵ Art. 10, direttiva 2008/52/CE.

²¹⁶ Considerando n. 9, direttiva 2008/52/CE.

²¹⁷ Considerando n. 17, direttiva 2008/52/CE.

²¹⁸ Considerando n. 18, direttiva 2008/52/CE.

mente, di gestire il procedimento a distanza. Un tale risultato, soprattutto per le mediazioni transfrontaliere, sarebbe auspicabile.

Le appena menzionate questioni giuridiche, almeno in astratto, appaiono aperte e sono suscettibili di avere risposte assai diverse a seconda dei sistemi normativi nei quali il progetto si riesca a collocare. Tuttavia, alla radice, le stesse sottendono tutte una questione più generale e decisiva attinente alla natura giuridica dell'istituendo registro europeo dei mediatori. Da essa dipendono il valore legale che assumerà l'iscrizione in esso, nonché il suo carattere volontario o meno, oltre che la definizione dei rapporti giuridici con gli altri registri esistenti a livello europeo e nazionale, nei singoli Stati dell'Unione.

In assenza di una specifica copertura legislativa europea e statale per l'istituzione del registro, come già segnalato, allo stesso non è possibile attribuire una natura originaria e autonoma. Ossia, indipendente e slegata rispetto all'iscrizione negli altri registri nazionali esistenti e, comunque, al possesso dei requisiti che in base alle singole discipline nazionali, attuative della direttiva 2008/52/CE, permettono di svolgere l'attività di mediatore. Ciò comporta precise implicazioni giuridiche per i mediatori.

Di conseguenza, più precisamente, si dovrebbe escludere tanto il valore costitutivo dell'iscrizione nel registro europeo per coloro che non avessero l'abilitazione secondo la rispettiva disciplina nazionale, quanto il valore impeditivo della mancata iscrizione nel medesimo registro europeo, per coloro che al contrario fossero già abilitati in base alla propria disciplina nazionale. All'iscrizione nell'istituendo registro europeo dei mediatori, quindi, dovrebbe residuare una natura meramente ricognitiva della qualità di mediatore già posseduta in base ai singoli regimi nazionali di origine. A tali sistemi nazionali di accertamento, funzionamento e controllo il registro europeo si dovrebbero così direttamente raccordare e rimanere stabilmente coordinato nell'Unione europea per dare vita al sistema europeo della mediazione.

Nel coordinamento amministrativo e organizzativo con i sistemi nazionali della mediazione, in definitiva, quanto al piano pubblicistico dell'intervento che si prospetta, si coglie la dimensione precipua dell'istituzione del registro europeo dei mediatori. Esso avrebbe perciò una funzione centralizzata di ricognizione dei mediatori accreditati sull'intero territorio dell'Unione europea.

L'esigenza di semplificazione dovrebbe evitare tanto gli odiosi appesantimenti procedurali, quanto le inutili duplicazioni nel caricamento dei dati. La collaborazione tra autorità nazionali ed europee è indispensabile, al pari dell'azione sinergica di una rete di referenti nazionali che si interfaccino con il coordinatore europeo. Egli sarebbe chiamato ad assumere la responsabilità del registro, costruito e gestito mediante le tecnologie che permettono il rapido confronto e abbinamento dei dati, il controllo dell'esattezza e l'aggiornamento continuo. Soltanto in tal modo il registro europeo svolgerebbe, accanto alla funzione amministrativa di controllo, una funzione informativa per il pubblico che disporebbe di una elencazione completa e ordinata di nominativi, tra i quali effettuare, anche tramite la rapida selezione comparativa online, la scelta dei mediatori dei quali avvalersi.

Il registro europeo dei mediatori, infatti, non assume una mera valenza amministrativa che, invero, da sola non ne giustificherebbe l'istituzione, operando a livello statale altri sistemi di controllo, seppur non omogenei. Il registro europeo riveste anche una funzione informativa e di trasparenza utile, anzitutto, per il pubblico degli utenti. Costoro, in particolare, potrebbero direttamente accedere all'elencazione generale dei mediatori europei che, in questa maniera, soddisferebbe una funzione informativa assai importante a supporto dei cittadini e delle imprese nella scelta di intraprendere la mediazione. Gli stessi mediatori e i centri di mediazione, peraltro, avrebbero interesse a essere inseriti nel registro europeo, specie ove intendano essere presenti in un registro consultabile dal pubblico sul scala europea, così da superare l'attuale circoscritta dimensione nazionale. Il registro europeo, peraltro, potrebbe agevolare anche una dialettica concorrenziale, di particolare interesse in una dinamica di offerte europee di servizi di mediazione transfrontaliera. In una tale prospettiva, di superamento del sistema interno della mediazione dei singoli Stati membri, probabilmente, l'istituzione del registro europeo trova la sua maggiore utilità.

Nel progettare l'istituzione del registro europeo dei mediatori, sul piano delle fonti giuridiche europee, come accennato, bisogna considerare che la direttiva 2008/52/CE sulla mediazione è stata affiancata, in relazione ai sistemi extragiudiziali di risoluzione delle controversie nei rapporti di consumo, dalla direttiva

2013/11/UE²¹⁹ sulle A.D.R. e dal regolamento (UE) n. 524/2013²²⁰ sulle O.D.R., che hanno introdotto significative novità tanto sul piano legislativo quanto su quello amministrativo, oltre che tecnologico delle quali occorre tenere conto.

L'esame congiunto delle citate fonti giuridiche consumeristiche si rende necessario tanto per la parziale area di sovrapposizione con la direttiva sulla mediazione, quanto per la presenza di un quadro normativo più avanzato che è stato accompagnato da una compiuta infrastrutturazione amministrativa e tecnologica dei sistemi ADR e ODR per i consumatori, a livello sia nazionale che europeo. Tali fondamentali novità, tra le quali si iscrivono pure la costituzione dell'elenco europeo degli organismi ADR e della piattaforma europea ODR affidata alle gestione della Commissione europea, assumono decisivo rilievo nel progettare il registro europeo dei mediatori. Tale iniziativa, infatti, si dovrebbe raccordare, in base alle vigenti discipline, alle infrastrutturazioni amministrative e tecnologiche già esistenti, in maniera coerente ed efficiente, così da contribuire all'implementazione complessiva dei servizi transfrontalieri della mediazione a distanza²²¹ e, più in generale, della giustizia alternativa nell'Unione.

²¹⁹ Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori). V. *infra*, cap. III, par. 2.

²²⁰ Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (regolamento sull'ODR per i consumatori). Ver *infra*, cap. III, par. 3

²²¹ Sulla mediazione a distanza, tra gli altri contributi, v. AA.VV., *Electronic mediation, a comparative perspective* diretto da L.M. Bujosa Vadell, coordinato da A. Gallardo Rodríguez, Comares, 2016; R. ALZATE SÁEZ DE HEREDIA, E. VÁSQUEZ DE CASTRO, *Resolución de disputas en línea. Las claves de la mediación electrónica*, Madrid, 2013; A.E. VILALTA NICUESA, *Análisis crítico del procedimiento simplificado de mediación en línea para reclamaciones de cantidad de la Ley 5/2012, de mediación civil y mercantil*, in *Revista de Internet, derecho y política = revista d'Internet, dret i política*, n. 25, 2017; E. VÁSQUEZ DE CASTRO, in *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la Ley 5/2012* diretto da L. García Villalunga, C. Rogel Vide, coordinato da C. Fernández Canales, cit., pp. 3111 ss.; F. CONFORTI, *Mediación electrónica (e-Mediación)*, in *Diario La Ley*, n. 8519, 2015; A.J. FERNANDEZ, *Online mediations: a developing world perspective*, Cavendish Publishing, 2004, p. 57 ss.

III

L'ARMONIZZAZIONE LEGISLATIVA IN MATERIA DI CONSUMO

SOMMARIO: 1. Il diritto dei consumatori ad accedere alle ADR di qualità. - 2. L'imposizione di requisiti minimi di qualità delle ADR. - 3. La strutturazione della cooperazione nell'Unione europea. - 4. L'istituzione della piattaforma europea ODR. - 5. Il procedimento tramite la piattaforma ODR. - 6. La ripartizione multilivello delle competenze. - 7. L'informazione e l'assistenza dei consumatori.

1. *Il diritto dei consumatori ad accedere alle ADR di qualità.* – La direttiva 2013/11/UE e il regolamento n. 524/2013²²², approvati

²²² Per un'analisi di tali discipline, v. Aa.Vv., *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, Oxford, 2016; Aa.Vv., *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo. Perfiles hispano-italianos* diretto da J.L. Tomillo Urbina, Granada, 2016; Aa.Vv., *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, Thomson Reuters Aranzadi, 2018; Aa.Vv., *La resolución de conflictos con consumidores de la mediación a las ODR* coordinata da I. Barral Viñals, Editorial Reus, 2018; Aa.Vv., *La resolución alternativa de litigios en materia de consumo* diretto da M.J. Ariza Colmenarejo, M.J. Fernández-Figares Morales, Thomson Reuters Aranzadi, 2018; Aa.Vv., *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América, Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado* diretto da F. Esteban de la Losa, P. Cortés, Tirant lo Blanch, 2015; Aa.Vv., *ADR. Una giustizia complementare* a cura di F. Danovi, F. Ferraris, Milano 2018; Aa.Vv., *Mediación, arbitraje y juriscicción en el actual paradigma de justicia* coordinato da S. Barona Vilar, Thomson Reuters-Civitas, 2016; Aa.Vv., *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega, G. Capilli, Comares, 2016; Aa.Vv., *Estudios sobre Justicia online* diretto da E. Vázquez de Castro, coordinato da C. Fernández Canales, Comares, 2013; Aa.Vv., *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law* a cura di D.C. Dragos, B.Neamtu, Springer Berlino-Heidelberg, 2014; Aa.Vv., *Fodertics II: hacia una justicia 2.0* coordinato da F. Bueno de Mata, Ratio Legis, 2014; Aa.Vv., *Le online dispute resolution (ODR)* a cura di E. Minervini, Napoli, 2016; Aa.Vv., *Consumer ADR in Europe* a cura di C. Hodge, I. Benöhr, N. Creuzfeldt-Banda, Oxford,

dopo un esatto quinquennio dalla direttiva 2008/52/CE, costituiscono due strumenti legislativi interconnessi e complementari

2012; AA.VV., *ODR e tentativo obbligatorio di mediazione*, in *Le Corti salernitane*, n. 1, Napoli, 2015; C. PILIA, *L'attuazione in Italia della direttiva 2013/11/UE sulle ADR per i consumatori*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 5, Cagliari, 2017, pp. 153 ss.; A.M. MANCALEONI, *La risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori dopo la direttiva 2013/11/UE*, in *Europa e Diritto Privato*, n. 3, 2017, pp. 1064 ss.; C. WILLETT, *Editorial, Special Edition on Access to Justice and Consumer ADR*, in *European Review of Private Law*, Issue 1, pp. 1 ss.; E. STORSKRUBB, *'Alternative Dispute Resolution in the EU: Regulatory Challenges'*, *ivi*, pp. 7 ss.; A. FEJŐS, C. WILLETT, *'Consumer Access to Justice: The Role of the ADR Directive and the Member States'*, *ivi*, pp. 33 ss.; MARCO B.M. LOOS, *'Enforcing Consumer Rights through ADR at the Detriment of Consumer Law'*, *ivi*, pp. 61 ss.; J. LUZAK, *'The ADR Directive: Designed to Fail? A Hole-Ridden Stairway to Consumer Justice'*, *ivi*, pp. 81 ss.; E. THÉOCHARIDI, *'Effectiveness of the ADR Directive: Standard of Average Consumer and Exceptions'*, *ivi*, pp. 103 ss.; Y. FARAH, L.V.P. DE OLIVEIRA, *'Releasing the Potential for a Value-Based Consumer Arbitration under the Consumer ADR Directive'*, *ivi*, pp. 117 ss.; P. ROTT, *'Claims Management Services: An Alternative to ADR?'*, *ivi*, pp. 143 ss.; F. LUISO, *La Direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2014, pp. 1299 ss.; G. RECINTO, *La natura giuridica del settlment tra giusto processo e giuste Online Dispute Resolution*, in www.dirittifondamentali.it - Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale; V. MIRRA, *I sistemi di alternative dispute resolution trovano nuovo vigore: il recepimento della direttiva ADR e l'introduzione del nuovo "arbitro per le controversie finanziarie"*, in *Riv. dell'arbitrato*, n. 4, 2016, pp. 693 ss.; F. MANOLITA, *Dalle ADR offline alle procedure di online dispute resolution*, in <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/saggi/646/M.%20Francesca.pdf>, 2015, pp. 1 ss.; L. GARCÍA MONTORO, *«"Nuevo" modelo de resolución alternativa de conflictos de consumo a la luz del anteproyecto de ley de resolución alternativa de conflictos de consumo. Especial referencia a las posibilidades de supervivencia de la mediación y otros mecanismos tradicionales»*, in *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n. 14, 2015, pp. 11 ss.; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, in *Contratto e impresa/Europa*, n. 1, 2014, pp. 396 ss.; V. VIGORITI, *Superabili ambiguità. Le proposte europee in tema di ADR e ODR*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2012, pp. 313 ss.; P. LICCI, *I sistemi di risoluzione alternativa delle liti*, 2016, in <https://books.google.it/>; S. BERNHEIM-DESVAUX, *Litiges de consommation: règlement extrajudiciaire et règlement en ligne*, in *Semaine jur. entreprise et affaires*, 2013, v. 87, n. 27-28, 4 juillet, pp. 25 ss.; G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, in *Corr. giur.*, 2012, pp. 697 ss.; E.M. LOMBARDI, *La mediazione e lo spazio cibernetico: uno sguardo alle proposte della Commissione europea su ADR e ODR*, in *Giust. civ.*, 2012, pp. 457 ss.; L. ANSALDI, *Mercato europeo, mediazione e consumatori: le novità legislative in arrivo*, in *Contratti*, 2013, pp. 641 ss.; T. ROSSI, *Effettività della tutela nella recente regolamen-*

che contribuiscono a disegnare un sistema di qualità degli organismi e delle procedure ADR offline e online in materia di consumo²²³. La direttiva ha l'obiettivo di contribuire, mediante il raggiungimento di un livello elevato di protezione dei consumatori, al corretto funzionamento del mercato interno garantendo ai consumatori la possibilità, su base volontaria, di presentare reclamo nei confronti di professionisti dinanzi a organismi che offrono procedure indipendenti, imparziali, trasparenti, efficaci, rapide ed eque di risoluzione alternativa delle controversie. Il regolamento contribuisce alla realizzazione del medesimo obiettivo generale, con particolare riguardo alla dimensione digitale

tazione europea di ADR e ODR, in *Rass. dir. civ.*, 2014, pp. 831 ss.; F. VALBUENA GONZALES, *La direttiva europea sobre resolución alternativa de litigios (ADR) en materia de consumo*, in *Justicia*, n. 2, 2014, pp. 409 ss.; M. GORGA e D. MULA, *Alternative Dispute Resolution e Online Dispute Resolution nell'ordinamento giuridico italiano*, su www.dimt.it; I. RALUCA STROIE, *Alternativas a la resolución de conflictos en materia de consumo: la Directiva 2013/11/ue del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (ue) n° 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013*, in *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n. 7, 2013, pp. 238 ss.; C. HODGES, N. CREUTZFELDTZ, *Implementing the EU Consumer ADR Directive*, in *The Foundation for Law, Justice and Society*, 2013; E.M. APPIANO, *Adr e Odr per liti consumeristiche nel diritto UE*, in *Contr. e impr./ Europa*, 2013, n. 2, pp. 965 ss.; E.M. LOMBARDI, *La mediazione e lo spazio cibernetico: uno sguardo alle proposte della Commissione Europea su Adr e Odr*, in *Giust. civ.*, 9 pt 2, 2012, pp. 457 ss.; 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*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, n. 3, 2016, pp. 494 ss.; A. NICODEMI, *Modalità alternative di risoluzione della lite in ambito consumeristico, I e II*, in *Temi romana*, 2015; AA.VV., *Le Guide des modes amiables de résolution des différends (Mard)* a cura di G. Payan, Paris, 2015; G. RENIER, *Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation. Analyse de la transposition de la directive "ADR" 2013/11/UE en droit belge*, in *Droit de la consommation*, 2015, pp. 3 ss.; AA.VV., *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Dragos, Dacian C., Neamtu, Bogdana (Eds.), 2014; U. JERETINA, A. UZELAC, *Alternative Dispute Resolution for Consumer Cases: Are Divergences an Obstacle to Effective Access to Justice?*, *International Public Administration Review*, vol. XII, n. 4, 2014, pp. 39 ss.; N. REICH, *Party autonomy and consumer arbitration in conflict: a "Trojan horse" in the access to justice in the Eu ADR-directive 2013/11?*, in *Penn State Juornal of law & international Affairs*, 2015, 290 ss.; M.B.M. LOOS, *Enforcing Consumer Rights through ADR at the Detriment of Consumer Law*, in *European Review of Private Law*, Issue 1, 24, 2016, pp. 61 ss.

²²³ Considerando n. 12, direttiva 2013/11/UE.

del mercato interno, mettendo a disposizione una piattaforma ODR europea («piattaforma ODR») che agevoli la risoluzione extragiudiziale indipendente, imparziale, trasparente, efficace, rapida ed equa delle controversie *online* tra consumatori e professionisti. Il regolamento, in particolare, disciplina l'istituzione di una piattaforma ODR che fornisce ai consumatori e ai professionisti un unico punto di accesso extragiudiziale per la risoluzione delle controversie online, attraverso organismi ADR che sono collegati alla piattaforma e offrono procedure ADR di qualità. La disponibilità nell'Unione di organismi ADR di qualità costituisce quindi un presupposto essenziale per il corretto funzionamento della piattaforma ODR.

L'istituzione sperimentale del registro europeo dei mediatori, pertanto, si dovrebbe ricollegare tanto al sistema delle ADR di qualità, introdotto dalla citata direttiva, che ha già previsto registri sia a livello nazionale ed europeo degli organismi ADR affidati alle autorità competenti e ai punti di contatto statali, quanto alla piattaforma elettronica ODR disciplinata dal coevo regolamento, al quale sono collegati elettronicamente i predetti registri degli organismi ADR, avvalendosi dell'assistenza e della cooperazione dei punti di contatto ODR.

Prendendo le mosse dalla direttiva 2013/11/UE²²⁴, quanto all'ambito applicativo²²⁵, essa riveste carattere trasversale e si rife-

²²⁴ Capo I Disposizioni generali, artt. 1-4, direttiva 2013/11/UE.

²²⁵ V. VIGORITI, *Superabili ambiguità. Le proposte europee in tema di ADR e ODR*, cit., pp. 313 s.; F. LUISO, *La Direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 1299 ss.; G. RECINTO, *La natura giuridica del settlement tra giusto processo e giuste Online Dispute Resolution*, cit., pp. 1 ss.; C. BESSO, *L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo*, cit., pp. 886 ss.; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 401 ss.; G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., pp. 702 s.; N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, cit., pp. 33 ss.; 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*, cit., pp. 500 ss.; A.M. MANCALEONI, *La risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori dopo la direttiva 2013/11/UE*, cit., pp. 1071 ss.; G. CAPILLI, *La direttiva sull'ADR per i consumatori. L'attuazione nell'ordinamento italia-*

risce alle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, nazionali e transfrontaliere, concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di prestazione di servizi tra professionisti stabiliti nell'Unione e consumatori residenti nell'Unione attraverso l'intervento di un organismo ADR che propone o impone una soluzione o riunisce le parti al fine di agevolare una soluzione amichevole²²⁶. Tra le procedure ADR di consumo, di tipo consensuale e non aggiudicativo, quindi, rientra anche la mediazione. Di qui l'area di sovrapposizione tra le fonti e le corrispondenti discipline europee che sono state espressamente raccordate dando la prevalenza alla direttiva 2008/52/CE²²⁷.

Con le disposizioni contenute nel Capo II dedicato all'accesso agli organismi e alle procedure ADR²²⁸, la direttiva 2013/11/UE prescrive, anzitutto, che gli Stati membri agevolino l'accesso alle procedure ADR da parte dei consumatori e garantiscano che le controversie oggetto della presente direttiva e che coinvolgono un professionista stabilito nei loro rispettivi territori possano essere presentate a un organismo ADR che soddisfa i requisiti da essa stabiliti²²⁹. La pienezza della tutela extragiudiziale di qualità per i consumatori, peraltro, si declina tanto sul piano dei settori merceologici, se del caso costituendo degli organismi c.d. "*de residuo*", quanto su quello geografico sull'intero mercato interno

no, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, *cit.*, pp. 338 ss.

²²⁶ Art. 2, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

²²⁷ Art. 3, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

La direttiva 2008/52/CE riferita alla mediazione nelle controversie civili e commerciali sui diritti disponibili trova applicazione anche nei rapporti di consumo, per i quali si pone un'esigenza di protezione rafforzata dei consumatori e altresì di coordinamento delle fonti (considerando n. 18).

²²⁸ Capo II Accesso e requisiti applicabili agli organismi e alle procedure ADR, Artt. 5-12, direttiva 2013/11/UE. N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, *cit.*, pp. 85 ss.; G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega, G. Capilli, *cit.*, pp. 381 ss.

²²⁹ Art. 5 (Accesso agli organismi e alle procedure ADR), direttiva 2013/11/UE.

europeo, anche avvalendosi di organismi siti in un altro Stato membro, oppure di organismi regionali, transnazionali o paneuropei condivisi tra più Stati membri²³⁰.

La direttiva quindi impone direttamente tanto per gli organismi, quanto per le procedure ADR il rispetto di requisiti minimi armonizzati, che sono indicati attraverso la formulazione di altrettanti principi generali: competenza, indipendenza e imparzialità²³¹, trasparenza²³², efficacia²³³, equità²³⁴, libertà²³⁵ e legalità²³⁶. In generale, gli Stati membri possono estendere²³⁷ e rafforzare²³⁸ l'applicazione della disciplina europea, oltre che effettuare alcune scelte specifiche rimesse dalla direttiva alla legislazione nazionale, in relazione alle, tra l'altro, alle tipologie di organismi²³⁹ e di procedure²⁴⁰ ADR da ammettere.

La direttiva sulle ADR per i consumatori, quindi, introduce una disciplina di armonizzazione minima, parziale e aperta²⁴¹ che, anche se più sviluppata e articolata nei contenuti, condivide sostanzialmente la medesima logica competitiva tra sistemi della risoluzione alternativa delle controversie che è già stata espressa con la direttiva sulla mediazione in materia civile e commercia-

²³⁰ Art. 5, par. 3, direttiva 2013/11/UE. N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, cit., pp. 145 ss.

²³¹ Art. 6 (Competenza, indipendenza e imparzialità), direttiva 2013/11/UE.

²³² Art. 7 (Principio di trasparenza), direttiva 2013/11/UE.

²³³ Art. 8 (Efficacia), direttiva 2013/11/UE.

²³⁴ Art. 9 (Equità), direttiva 2013/11/UE.

²³⁵ Art. 10 (Libertà), direttiva 2013/11/UE.

²³⁶ Art. 11 (Legalità), direttiva 2013/11/UE.

²³⁷ Considerando n. 16, direttiva 2013/11/UE che, tra l'altro, prevede espressamente che gli Stati membri possano estendere l'applicazione della direttiva dalla risoluzione delle controversie di consumo promosse dai consumatori verso i professionisti a quelle promosse dai professionisti nei confronti dei consumatori o altri professionisti.

²³⁸ Art. 2, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

²³⁹ Art. 2, par. 2, lett. a), direttiva 2013/11/UE.

²⁴⁰ Art. 2, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

²⁴¹ Considerando n. 16, direttiva 2013/11/UE.

le²⁴². Notevoli sono i punti di collegamento tra le due discipline, tra l'altro, non solo quanto agli illustrati obiettivi politici di garantire l'accesso alla giustizia, specie per i soggetti più deboli, e di contribuire allo sviluppo del mercato interno, ma anche per i contenuti fondamentali dei principi generali che accomunano, pur con le differenziazioni, le ADR di consumo e la mediazione²⁴³. La lettura combinata delle discipline, inoltre, permette di cogliere le direttrici e le modalità partecipate di costruzione e organizzazione di un sistema comune della giustizia alternativa nell'Unione.

Anzitutto, per quanto attiene alla natura giuridica dei requisiti di qualità degli organismi e delle procedure ADR, occorre osservare che la direttiva ne impone obbligatoriamente il rispetto²⁴⁴. Pertanto, le relative disposizioni si devono collocare sul piano della legalità della disciplina, ossia dello statuto legale coercitivamente imposto dal legislatore europeo, piuttosto che su quello della qualità²⁴⁵, quale declinazione opzionale lasciata all'autonomia legislativa degli Stati membri e degli organismi ADR. L'innalzamento del livello qualitativo dei requisiti minimi, infatti, è un'opzione discrezionale espressamente prevista²⁴⁶ che appare coerente con la

²⁴² Considerando n. 14, direttiva 2008/52/CE.

²⁴³ V. GOZALO LÓPEZ, *Los principios de la protección jurídica de los consumidores y resolución alternativa de los conflictos de consumo*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, *cit.*, pp. 45 ss.; M. SÁNCHEZ VALLE, *Principios informadores de la mediación en la ley española de mediación en asuntos civiles y mercantiles*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 4, 2017, *cit.*, pp. 47 ss.; A.M. SÁNCHEZ MORALETA, *La regulación de la mediación civil y mercantil en España: aspectos fundamentales*, *ivi*, n. 3, 2012, pp. 23 ss.; I.C. IGLESIAS CANLE, *La mediación civil en España*, *ivi*, pp. 251 ss.; E. MINERVINI, *ODR e tentativo obbligatorio di mediazione*, in *Le online dispute resolution (ODR)* a cura di E. Minervini, *cit.*, pp. 45 ss.; E. LOPEZ BARBA, *La incorporación del al Directiva sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles en el ordenamiento jurídico español y el contrato de transacción*, *ivi*, n. 2, 2011, pp. 245 ss.; S. BERNHEIM-DESVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, in *JurisClasseur Concurrence - Consommation*, fasc. n. 1230, 2014, p. 22.

²⁴⁴ Art. 5, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

²⁴⁵ Sulla distinzione tra piani della legalità e della qualità, con riferimento alla disciplina della mediazione, v. *supra*, cap. I, par. 2.

²⁴⁶ Art. 3, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

formulazione elastica dei predetti requisiti attraverso principi, appunto, suscettibili di un'attuazione graduata anche per intensità e per contenuti²⁴⁷. In tal senso, nello stabilire minimi requisiti armonizzati di qualità in materia di organismi ADR e di procedure ADR, la direttiva 2013/11/UE, intende garantire e, al contempo, favorire il diritto dei consumatori, indipendentemente dal luogo di loro residenza, all'accesso a meccanismi extragiudiziali di ricorso trasparenti, efficaci, equi e di elevata qualità²⁴⁸.

Rispetto all'essenziale statuto europeo della mediazione²⁴⁹, quindi, nella disciplina delle ADR di consumo si registra un deciso rafforzamento e un'estensione dei contenuti sostanziali, oltre che amministrativi della disciplina, soprattutto per quanto attiene al piano della legalità, che ricomprende anche i requisiti generali e speciali "definiti" di qualità, oltre alla prescrizione sull'effetto delle procedure ADR sui termini di prescrizione e decadenza²⁵⁰. Si tratta di un rafforzamento coerente con l'esigenza di garantire un livello elevato di protezione per i consumatori nei rapporti squilibrati con i professionisti²⁵¹. Una siffatta esigenza, come già segnalato, si ripropone anche in altri settori delle controversie in materia civile e commerciale sottoposti alla mediazione, come sono quelli del diritto di famiglia e sociali²⁵².

La circostanza che alcuni principi di qualità, ancorchè con natura giuridica differente, compaiano tanto nello statuto della mediazione²⁵³, quanto in quello delle ADR²⁵⁴, dove trovano una più compiuta e analitica declinazione, ne impone l'attento esame. I risultati dell'analisi, infatti, assumono importanza decisiva per le implicazioni ricostruttive di carattere sistematico riguardanti lo sviluppo lo sviluppo qualitativo della mediazione tra-

²⁴⁷ Considerando n. 38, direttiva 2008/52/CE.

²⁴⁸ Considerando n. 7, direttiva 2008/52/CE.

²⁴⁹ V. *supra* Cap. I.

²⁵⁰ Art. 12, Effetto delle procedure ADR sui termini di prescrizione e decadenza, direttiva 2013/11/UE.

²⁵¹ Considerando n. 1, direttiva 2013/11/UE.

²⁵² V. *supra*, cap. I, par. 3.

²⁵³ Artt. 1, lett. b), e 4, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

²⁵⁴ Artt. 6 e 8, direttiva 2008/52/CE.

sfrontaliera e, in prospettiva, la costruzione di una disciplina comune dedicata alla giustizia alternativa dell'Unione²⁵⁵.

La direttiva 2013/11/CE nel declinare i requisiti di qualità prende le mosse dagli organismi ADR, per sottoporli a una prima disciplina generale, comune a tutti gli organismi ADR. Sono poi indicati dei requisiti aggiuntivi speciali, riferiti a talune tipologie di organismi e di procedure ADR. Alcuni principi generali, inoltre, sono declinati in maniera differenziata a seconda delle varie procedure ADR. In tal senso, è possibile verificare quali requisiti generali e speciali, in base alla direttiva 2013/11/UE, trovino applicazione alla procedura ADR della mediazione nei rapporti di consumo e, in prospettiva, nelle altre controversie in materia civile e commerciale.

In termini generali, come accennato, la direttiva 2013/11/UE²⁵⁶, impone che gli Stati membri agevolino l'accesso alle procedure ADR da parte dei consumatori e garantiscono che le controversie oggetto della direttiva e che coinvolgono un professionista stabilito nei loro rispettivi territori possano essere presentate a un organismo ADR che soddisfa i requisiti da essa stabiliti nel Capo II della stessa direttiva²⁵⁷. La disciplina generale dei requisiti di qualità nell'accesso al sistema ADR, anzitutto, si occupa dei profili dell'accessibilità e della trasparenza degli organismi ADR. Più precisamente, gli Stati membri devono garantire che tutti gli organismi ADR mantengano un sito web aggiornato che fornisca alle parti un facile accesso alle informazioni concernenti la procedura ADR e che consenta ai consumatori di presentare un reclamo e la documentazione di supporto necessaria online²⁵⁸. Le stesse informazioni, su richiesta delle parti, devono inoltre essere messe a loro disposizione anche su un supporto durevole²⁵⁹.

L'accessibilità delle procedure ADR, ancora, è declinata quanto alle modalità di accesso e interlocuzione. Si impone agli orga-

²⁵⁵ V. *infra*. cap. IV.

²⁵⁶ Art. 5 (Accesso agli organismi e alle procedure ADR), par. 1, direttiva 2013/11/UE.

²⁵⁷ Capo II, Accesso e requisiti applicabili agli organismi e alle procedure ADR, artt. 5-12, direttiva 2013/11/UE

²⁵⁸ Art. 5, par. 2, lett. a), direttiva 2013/11/UE.

²⁵⁹ Art. 5, par. 2, lett. b), direttiva 2013/11/UE.

nismi ADR che, ove applicabile, offrano al consumatore la possibilità di presentare un reclamo offline²⁶⁰ e, altresì, consentano lo scambio di informazioni tra le parti per via elettronica o, se applicabile, attraverso i servizi postali²⁶¹.

L'accessibilità, inoltre, è declinata contenutisticamente quanto alle tipologie di controversie che tutti gli organismi ADR devono trattare. Più precisamente, si impone agli organismi ADR di accettare tanto le controversie nazionali quanto quelle transfrontaliere, comprese le controversie di consumo scaturenti dal mercato digitale, da presentare e trattare attraverso della piattaforma ODR, oggetto del regolamento (UE) n. 524/2013²⁶². Per gli Stati membri, in base al principio della copertura totale della tutela²⁶³, come accennato, non sono neppure ammesse limitazioni geografiche o merceologiche dei servizi prestati dagli organismi ADR²⁶⁴.

Tali aspetti, come già rilevato²⁶⁵, presentano forti criticità nella mediazione in materia civile e commerciale che, in generale, è scarsamente applicata sull'intera Unione. Le maggiori difficoltà, inoltre, attengono proprio alle controversie transfrontaliere, che risultano carenti anche in quei Paesi che applicano la mediazione nelle controversie interne e, per giunta, solo in determinati settori di controversie. Lo statuto legale imposto dalla direttiva 2013/11/UE a tutti gli organismi ADR, sul punto, è decisamente più avanzato e strutturato anche attraverso la creazione dell'infrastruttura amministrativa e tecnologica multilivello che si avvale della piattaforma ODR.

Inoltre, rilevante sul piano della tutela dei diritti fondamentali, oltre che dell'affidabilità del servizio compositivo per le parti che vi accedono, è la prescrizione che obbliga tutti gli organismi ADR, quando trattano le controversie oggetto della direttiva 2013/11/UE, ad adottare i provvedimenti necessari a garantire che il trattamento dei dati personali avvenga nel rispetto delle regole sulla protezione

²⁶⁰ Art. 5, par. 2, lett. c), direttiva 2013/11/UE.

²⁶¹ Art. 5, par. 2, lett. d), direttiva 2013/11/UE.

²⁶² Art. 5, par. 2, lett. e), direttiva 2013/11/UE.

²⁶³ Considerando n. 24, direttiva 2013/11/UE.

²⁶⁴ Art. 5, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

²⁶⁵ V. *supra* Cap. I e II.

dei dati personali di cui alla legislazione nazionale di attuazione della direttiva 95/46/CE²⁶⁶ nello Stato membro in cui l'organismo ADR è stabilito²⁶⁷. Nel trattamento dei dati personali, perciò, si impone agli organismi il rispetto dello standard di sicurezza imposto dagli Stati membri, anche nella misura rafforzata rispetto alla soglia minima fissata dalla disciplina dell'Unione europea²⁶⁸.

Gli organismi ADR, peraltro, su base volontaria e per aumentare l'affidabilità, possono a loro volta innalzare il livello di tutela delle parti nel trattamento dei dati personali. La stessa opzione, come si vedrà, gli organismi ADR possono esercitare anche in relazione agli altri requisiti di qualità, superando volontariamente le soglie legali minime di tutela imposte dalla direttiva 2013/11/UE e dalle leggi attuative nazionali.

Così, rispetto al proprio ambito di applicazione²⁶⁹, la direttiva ammette la possibilità di introdurre limitati e tassativi casi di restrizioni dell'accessibilità alle procedure ADR²⁷⁰, che però sono rimessi all'applicazione discrezionale delle legislazioni statali e dell'autonomia dei singoli organismi ADR. L'introduzione di siffatte restrizioni risponde all'esigenza di bilanciamento degli interessi coinvolti, al fine di evitare usi strumentali e lesivi delle ADR.

²⁶⁶ Il riferimento alla direttiva 95/46/CE (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati), oramai, deve intendersi sostituito da quello al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 4.5.2016, L 119/1.

²⁶⁷ Art. 5, par. 2, lett. f), direttiva 2013/11/UE.

²⁶⁸ Considerando n. 29, direttiva 2008/52/CE.

²⁶⁹ Art. 2, direttiva 2013/11/CE.

²⁷⁰ P. CORTÉS, *The new landscape of Consumer Redress: the European Directive on Consumer Alternative Dispute Resolution and the Regulation on Online Dispute Resolution*, in *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, cit., pp. 20 ss.; V. VIGORITI, *Superabili ambiguità. Le proposte europee in tema di ADR e ODR*, cit., pp. 313 s.; G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., pp. 706 s.; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 402 s.

In ogni caso, sono stati previsti accorgimenti che garantiscano ai consumatori di esercitare il proprio diritto fondamentale di accedere alle tutele stragiudiziali e giudiziali.

Più precisamente, gli Stati membri possono, a loro discrezione, consentire agli organismi ADR di mantenere e introdurre norme procedurali che consentano loro di rifiutare il trattamento di una determinata controversia per i motivi che però sono espressamente indicati dalla stessa direttiva²⁷¹. Non possono, perciò, essere introdotte ulteriori fattispecie, né dalle legislazioni statali, né tantomeno dall'autonomia degli organismi ADR, che al contrario potrebbero decidere, rispettivamente, di non introdurre legislativamente o di non utilizzare volontariamente siffatte possibilità, per garantire alle parti contendenti una piena accessibilità delle ADR in materia di consumo.

La prima fattispecie legale di rifiuto riguarda il caso in cui il consumatore non abbia tentato di contattare il professionista interessato per discutere il proprio reclamo né cercato, come primo passo, di risolvere la questione direttamente con il professionista²⁷². In tal senso, il consumatore dovrebbe prima cercare di risolvere direttamente il reclamo con il professionista²⁷³ e, soltanto in caso di fallimento del negoziato diretto, quindi, rivolgersi all'organismo ADR. Al riguardo, tuttavia, è necessario che l'iniziativa del negoziato sia assunta tempestivamente dal consumatore, in quanto l'eccessivo ritardo esprimerebbe la mancanza di effettivo interesse alla tutela. Più precisamente, la direttiva contempla un'altra fattispecie di rifiuto che l'organismo ADR può opporre con riferimento proprio al caso del consumatore che non ha presentato il reclamo all'organismo ADR entro un limite di tempo prestabilito, che non deve essere inferiore a un anno dalla data in cui il consumatore ha presentato il reclamo al professionista²⁷⁴.

²⁷¹ Art. 5, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

²⁷² Art. 5, par. 4, lett. a), direttiva 2013/11/UE.

²⁷³ Considerando n. 50, direttiva 2013/11/UE.

²⁷⁴ Art. 5, par. 4, lett. e), direttiva 2013/11/UE. In questo caso, la direttiva rimette agli Stati membri e agli organismi non solo la scelta se introdurre e applicare la fattispecie, ma anche quella di modulare la durata maggiore (all'anno) del termine.

All'opposto, altra possibile fattispecie di rifiuto di ricevere il reclamo riguarda la controversia che è in corso di esame o che è già stata esaminata da un altro organismo ADR o da un organo giurisdizionale²⁷⁵. In questi casi, infatti, la limitazione dell'accesso alle ADR si giustifica in ragione del fatto che il consumatore ha già esercitato l'accesso alle tutele stragiudiziali o giudiziali per fare valere i diritti oggetto della controversia.

La direttiva 2013/11/UE delinea la restrizione dell'accessibilità delle ADR ai casi di reclami concernenti una controversia che sia futile o temeraria²⁷⁶. La direttiva non offre la definizione di futilità, da ascrivere alla mancanza di meritevolezza dell'interesse invocato, e della temerarietà, da riferire all'agire dolosamente in assenza di qualsiasi fondamento. Entrambe le situazioni indicate, in effetti, escludono alla radice l'attivabilità del diritto del consumatore di accedere alle tutele giudiziale, così come a quelle stragiudiziali.

La direttiva contempla pure le fattispecie in cui il valore della controversia sia inferiore o superiore a una soglia monetaria prestabilita²⁷⁷. Si lascia così agli Stati membri ed, eventualmente, agli organismi ADR la discrezionalità di fissare le soglie monetarie, minime e massime, che dovrebbero limitare l'accesso alle ADR, per quelle controversie di infima entità, che non meritano neppure l'attivazione delle procedure extragiudiziali²⁷⁸, o per quelle di alto valore, che impongono il ricorso direttamente alla via giudiziale. La definizione del profilo economico è fondamentale nel servizio delle ADR di consumo, se solo si considera che i consumatori possono utilizzarlo in maniera sostanzialmente gratuita²⁷⁹.

A prescindere dall'applicazione delle soglie di valore, infine, la Direttiva ipotizza pure il rifiuto del trattamento delle controversie di tipo che rischierebbe di nuocere significativamente all'efficace funzionamento dell'organismo ADR²⁸⁰. Si tratta ten-

²⁷⁵ Art. 5, par. 4, lett. c), direttiva 2013/11/UE.

²⁷⁶ Art. 5, par. 4, lett. b), direttiva 2013/11/UE.

²⁷⁷ Art. 5, par. 4, lett. d), direttiva 2013/11/UE.

²⁷⁸ Considerando n. 25, direttiva 2013/11/UE.

²⁷⁹ Considerando n. 41, direttiva 2013/11/UE.

²⁸⁰ Art. 5, par. 4, lett. f), direttiva 2013/11/UE.

denzialmente delle controversie più difficili e complesse che richiedono una organizzazione maggiormente strutturata, che non tutti gli organismi ADR possiedono.

In tutti i casi, qualora un organismo ADR non sia in grado di prendere in considerazione una controversia che gli è stata presentata, tale organismo ADR deve fornire a entrambe le parti una spiegazione motivata delle ragioni della sua decisione entro tre settimane dal ricevimento del fascicolo del reclamo²⁸¹. Ad ogni modo, le norme procedurali degli organismi ADR non devono nuocere in modo significativo all'accesso da parte dei consumatori alle procedure ADR, compreso in caso di controversie transfrontaliere²⁸². L'osservanza di tale limite viene espressamente ribadita con riferimento all'introduzione di soglie monetarie alla trattazione dei reclami che gli organismi ADR siano autorizzati a introdurre dagli Stati membri²⁸³. La direttiva precisa, inoltre, che qualora, conformemente alle richiamate norme procedurali, un organismo ADR non sia in grado di trattare un reclamo che gli è stato presentato, uno Stato membro non è tenuto ad assicurare che il consumatore possa presentare il suo reclamo a un altro organismo ADR²⁸⁴.

Tutti siffatti limiti, peraltro, devono essere preventivamente portati a conoscenza del pubblico²⁸⁵. In tal modo, anche sotto questi aspetti, i consumatori sono posti in grado di operare una scelta comparativa degli organismi ADR che siano disponibili a ricevere il reclamo²⁸⁶ e, comunque, a trattarlo con l'osservanza dei più elevati livelli di tutela dei restanti requisiti di qualità. Su tali requisiti, in gran parte applicabili alla mediazione, adesso occorre soffermarsi.

²⁸¹ G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega, G. Capilli, *cit.*, pp. 387 ss.

²⁸² Art. 5, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

²⁸³ Art. 5, par. 5, direttiva 2013/11/UE. In questi casi, la legislazione degli Stati membri, pur prevedendo delle soglie monetarie per l'accesso alle procedure ADR, ne rimette la determinazione direttamente agli organismi ADR.

²⁸⁴ Art. 5, par. 6, direttiva 2013/11/UE.

²⁸⁵ Art. 7, par. 1, lett. f) e g), direttiva 2013/11/UE.

²⁸⁶ Considerando n. 26, direttiva 2013/11/UE.

2. *L'imposizione dei requisiti minimi di qualità delle ADR.* – La direttiva 2013/11/UE si sofferma anzitutto sull'imposizione dei requisiti di competenza, indipendenza e imparzialità²⁸⁷. Tali indicazioni, come già osservato²⁸⁸, sono di particolare importanza sistematica, se si considera che, da un lato, sostituiscono le corrispondenti disposizioni contenute nella previgente raccomandazione della Commissione europea 2001/310/CE sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo²⁸⁹. Dall'altro

²⁸⁷ Art. 6, direttiva 2013/11/UE. V. VIGORITI, *Superabili ambiguità. Le proposte europee in tema di ADR e ODR*, cit., p. 314; F. LUISSO, *La Direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 1303 ss.; G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega, G. Capilli, cit., pp. 390 ss.; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 404 ss.

²⁸⁸ V. *supra*, cap. I, par. 2.

²⁸⁹ Nel considerando n. 5 della direttiva 2013/11/UE, infatti, si sottolinea come il sistema delle ADR non sia stato attuato correttamente e non abbia funzionato in modo soddisfacente in tutte le zone geografiche o in tutti i settori economici dell'Unione in base all'applicazione delle precedenti normative europee: le raccomandazioni della Commissione 98/257/CE del 30 marzo 1998 (riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo) e 2001/310/CE del 4 aprile 2001 (sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo). I consumatori e i professionisti non sono ancora a conoscenza dei meccanismi extraprocedurali di ricorso esistenti e soltanto un'esigua percentuale di cittadini sa come presentare un reclamo a un organismo ADR. Laddove le procedure ADR sono disponibili, i loro livelli qualitativi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro e le controversie transfrontaliere non sono spesso trattate in modo efficace dagli organismi ADR. Per questa ragione, alcuni dei principi contenuti nelle citate raccomandazioni della Commissione sono stati resi vincolanti attraverso una serie di requisiti di qualità imposti a tutte le procedure ADR seguite dagli organismi ADR notificati alla Commissione (considerando n. 37, direttiva 2013/11/UE). N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, cit., pp. 3 ss.; 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*, cit., pp. 500 ss.; G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, in *Soluciones alternativas a los conflictos*

lato, le medesime indicazioni della direttiva 2013/11/UE riempiono di significato le corrispondenti formule lasciate aperte dalla direttiva 2008/52/CE con riferimento alla definizione di mediatore²⁹⁰ e al piano di qualità della disciplina²⁹¹ della mediazione delle controversie in materia civile e commerciale.

Più precisamente, la direttiva impone agli Stati membri di garantire che le persone fisiche incaricate dell'ADR possiedano le competenze necessarie e i requisiti di indipendenza e imparzialità²⁹². L'indicazione, per un verso, è riferita direttamente alle persone che gestiscono, come professionisti, le procedure compositive, all'interno degli organismi ADR. Questo aspetto esprime l'importanza strategica che tali professionisti assumono per la qualificazione del servizio e degli organismi ADR. Per altro verso, inoltre, tali principi generali sono declinati in maniera più puntuale nelle disposizioni successive. Di tali indicazioni, in chiave della costruzione di un registro europeo dei mediatori, occorre dare conto.

Più precisamente, gli Stati membri garantiscono che le persone fisiche incaricate dell'ADR, quanto alla competenza, possiedano le conoscenze e le capacità necessarie nel settore della risoluzione alternativa o giudiziale delle controversie dei consumatori, nonché una comprensione generale del diritto²⁹³. La norma delinea in sostanza gli elementi contenutistici delle conoscenze e capacità occorrenti per il profilo professionale²⁹⁴. Le in-

de consumo diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega, G. Capilli, *cit.*, pp. 385 ss.; A.M. MANCALEONI, *La risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori dopo la direttiva 2013/11/UE*, *cit.*, pp. 1064 ss.

Sul richiamo della raccomandazione 2001/310/CE all'interno del considerando n. 18 della direttiva 2008/52/CE, v. *supra*, Cap. I, par. 1.

²⁹⁰ Art. 2, lett. b), direttiva 2008/52/CE. V. *supra*, cap. II, par. 1.

²⁹¹ Art. 4, par. 2, direttiva 2008/52/CE. V. *supra*, cap. I, par. 2.

²⁹² Considerando n. 32, direttiva 2013/11/UE.

²⁹³ Art. 6, par. 1, lett. a), direttiva 2013/11/UE.

²⁹⁴ In base al considerando n. 36, direttiva 2013/11/UE, ai fini del successo dell'ADR, in particolare per garantire il necessario grado di fiducia nelle relative procedure, è essenziale che le persone fisiche incaricate dell'ADR possiedano le competenze richieste dalla loro funzione, inclusa una comprensione generale del diritto. Tali persone dovrebbero possedere conoscenze giuridiche generali sufficienti per comprendere le implicazioni giuridiche della controversia, senza dover necessariamente essere professionisti legali qualificati.

dicazioni contenutistiche sono sostanzialmente riproponibili anche per i mediatori, tanto nei rapporti di consumo, quanto nelle restanti controversie in materia civile e commerciale.

Quanto all'indipendenza, la direttiva 2013/11/UE impone che gli Stati membri garantiscono che le persone fisiche incaricate dell'ADR siano nominate per un mandato di durata sufficiente a garantire l'indipendenza della loro azione e non possano essere rimosse dalla loro mansione senza giusta causa²⁹⁵ e, quanto all'imparzialità, non siano soggette a istruzioni dell'una o dell'altra delle parti o dei loro rappresentanti²⁹⁶, siano retribuite secondo modalità non legate all'esito della procedura²⁹⁷. In relazione all'indipendenza e all'imparzialità²⁹⁸, inoltre, si impone che le persone incaricate comunichino senza indugio all'organismo ADR tutte le circostanze eventualmente in grado, o ritenute in grado, di incidere sulla loro indipendenza e imparzialità o di dare adito a conflitti di interessi²⁹⁹ con l'una o l'altra delle parti della controversia che sono chiamati a risolvere³⁰⁰. Si precisa, in proposito, che la divulgazione di tali circostanze è un obbligo permanente nel corso dell'intera procedura ADR e che, evidentemente, non si applica quando un organismo ADR consta di una sola persona fisica.

La direttiva impone agli Stati membri di assicurare che gli organismi ADR dispongano di procedure intese a garantire che qualora si verificano le predette circostanze³⁰¹ siano realizzati interventi sostitutivi della persona³⁰² o dell'organismo³⁰³ o si ottenga la condivisione delle parti contendenti³⁰⁴. In base alla direttiva ancora gli Stati membri devono garantire che gli organi-

²⁹⁵ Art. 6, par. 1, lett. b), direttiva 2013/11/UE.

²⁹⁶ Art. 6, par. 1, lett. c), direttiva 2013/11/UE.

²⁹⁷ Art. 6, par. 1, lett. d), direttiva 2013/11/UE.

²⁹⁸ Considerando n. 33, direttiva 2013/11/UE.

²⁹⁹ Sul rischio di conflitti di interessi, v. Considerando n. 34, direttiva 2013/11/UE.

³⁰⁰ Art. 6, par. 1, lett. e), direttiva 2013/11/UE.

³⁰¹ Art. 6, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

³⁰² Art. 6, par. 2, lett. a), direttiva 2013/11/UE.

³⁰³ Art. 6, par. 2, lett. b), direttiva 2013/11/UE.

³⁰⁴ Art. 6, par. 2, lett. c), direttiva 2013/11/UE.

smi ADR in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie fanno parte di un organismo collegiale dispongano, in tale organismo, di un numero uguale di rappresentanti degli interessi dei consumatori e di rappresentanti degli interessi dei professionisti³⁰⁵.

In proposito, tuttavia, è bene rilevare che a garanzia dell'indipendenza e imparzialità delle persone incaricate della gestione delle ADR la segnalazione all'organismo ADR potrebbe non essere risolutiva. Probabilmente, specie nei casi di condizionamenti interni ed esterni non contrastabili dall'organismo ADR sarebbero più opportuni altri meccanismi di controllo e forme di intervento dall'esterno che garantiscano la legalità e la qualità del servizio.

Accanto ai predetti requisiti generali, comuni a tutti gli organismi ADR, comunque, sono stabiliti dei requisiti speciali e aggiuntivi³⁰⁶, sempre a garanzia dell'indipendenza e dell'imparzialità, per quelle tipologie di procedure ADR che, in quanto finanziate o comunque collegate alle parti contendenti, la direttiva esclude dal suo ambito diretto di applicazione, ma che gli Stati membri possono ricondurvi³⁰⁷. Più precisamente, sono le procedure dinanzi a organismi ADR in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie sono assunte o retribuite esclusivamente dal professionista, a meno che gli Stati membri decidano di consentire tali procedure come procedure ADR ai sensi della direttiva 2013/11/UE e siano rispettati tanto i requisiti generali di qualità, di cui al capo II, quanto i requisiti specifici di indipendenza e trasparenza di cui all'articolo 6, paragrafo 3³⁰⁸.

Per tale eventualità, gli Stati membri devono garantire che, oltre ai già illustrati requisiti generali di cui ai paragrafi 1 e 5 del-

³⁰⁵ Art. 6, par. 5, direttiva 2013/11/UE.

³⁰⁶ S. BERNHEIM-DESVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, cit., p. 22; F. LUISO, *La Direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., p. 1304; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., p. 405; N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, cit., pp. 109 ss.

³⁰⁷ Considerando n. 35, direttiva 2013/11/UE.

³⁰⁸ Art. 2, par. 2, lett. a), direttiva 2013/11/UE.

l'art. 6 della direttiva 2013/11/UE, tali procedure soddisfino i seguenti requisiti specifici: le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie siano nominate da, o facciano parte di, un organismo collegiale composto da un numero uguale di rappresentanti delle organizzazioni di consumatori e di rappresentanti del professionista e siano nominate a seguito di una procedura trasparente³⁰⁹; dispongano di un mandato di almeno tre anni per garantire l'indipendenza della loro azione³¹⁰ e, inoltre, si impegnino a non lavorare per il professionista o per un'organizzazione professionale o un'associazione di imprese di cui il professionista sia membro per un periodo di tre anni dopo la cessazione del loro incarico nell'organismo di risoluzione delle controversie³¹¹; e, infine, l'organismo di risoluzione delle controversie non abbia collegamenti gerarchici o funzionali con il professionista, sia chiaramente separato dagli organismi operativi del professionista e abbia a sua disposizione risorse finanziarie sufficienti, distinte dal bilancio generale del professionista, per lo svolgimento dei suoi compiti³¹².

Al riguardo, si precisa pure che qualora le persone fisiche incaricate della ADR siano assunte o retribuite esclusivamente da un'organizzazione professionale o da un'associazione di imprese di cui il professionista è membro, gli Stati membri assicurano che, oltre ai requisiti generali di cui ai predetti paragrafi 1 e 5 dell'art. 6, esse abbiano a loro disposizione risorse di bilancio distinte e apposite che siano sufficienti ad assolvere i loro compiti. Tale disposizione non si applica qualora le persone fisiche interessate facciano parte di un organismo collegiale composto da un numero uguale di rappresentanti dell'organizzazione professionale e dell'associazione di imprese da cui sono assunte o retribuite e delle organizzazioni dei consumatori³¹³.

Ai fini di garantire la competenza, oltre che l'indipendenza e l'imparzialità, gli Stati membri incoraggiano gli organismi ADR a

³⁰⁹ Art. 6, par. 3, lett. a), direttiva 2013/11/UE.

³¹⁰ Art. 6, par. 3, lett. b), direttiva 2013/11/UE.

³¹¹ Art. 6, par. 3, lett. c), direttiva 2013/11/UE.

³¹² Art. 6, par. 3, lett. d), direttiva 2013/11/UE.

³¹³ Art. 6, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

provvedere alla formazione delle persone fisiche incaricate della ADR³¹⁴. Nel caso in cui tale formazione sia fornita, le autorità competenti provvedono a monitorare i programmi di formazione istituiti dagli organismi ADR in base alle informazioni comunicate loro³¹⁵.

Le richiamate disposizioni sono di particolare importanza, in primo luogo, perché fissano i primi e principali requisiti di qualificazione degli organismi e delle procedure ADR con riferimento specifico alle persone incaricate di gestirle. L'elemento personale, infatti, è fondamentale per garantire la qualità dell'intero sistema della giustizia alternativa, che comprenda anche la mediazione, in una prospettiva europea. Del pari rilevanti sono le connesse indicazioni concernenti sia la centralità della formazione per la qualità delle ADR di consumo, come già stabilito per la mediazione³¹⁶, e sia l'introduzione di meccanismi esterni di controllo pubblico della qualità del servizio delle ADR, affidati ad autorità aventi competenza sugli organismi ADR. Tali indicazioni, com'è evidente, hanno una chiara proiezione verso l'evoluzione della disciplina dell'Unione, quanto all'istituzione di un registro europeo dei mediatori e, più in generale, di una piattaforma comune della giustizia alternativa.

La direttiva 2013/11/UE si sofferma poi sui restanti requisiti minimi di qualità imposti agli organismi ADR, che sono parimenti rilevanti e dei quali è bene dare conto, a cominciare da quello fondamentale della trasparenza³¹⁷. Con esso, infatti, si realizzano la conoscenza, il confronto, il controllo e i meccanismi di miglioramento continuo del sistema delle ADR³¹⁸.

Gli Stati membri sono tenuti a garantire che gli organismi ADR rendano disponibili al pubblico sui loro siti web, su un supporto durevole su richiesta e in qualsiasi altro modo essi ritengano ap-

³¹⁴ Art. 6, par. 6, direttiva 2013/11/UE.

³¹⁵ Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, lettera g), direttiva 2013/11/UE.

³¹⁶ Art. 4, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

³¹⁷ Considerando n. 39, direttiva 2013/11/UE.

³¹⁸ C. HODGES, *Consumer Redress: Implementing the vision*, in *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, cit., pp. 351 ss.; S. BERNHEIM-DEVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, cit., 22; G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., pp. 706 ss.; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 405 s.

propriato, informazioni chiare e facilmente comprensibili riguardanti i loro principali profili organizzativi e di funzionamento³¹⁹. Più precisamente, le informazioni dettagliate concernono: a) le modalità di contatto, indirizzo postale e indirizzo di posta elettronica compresi; b) il fatto che gli organismi ADR sono inseriti in elenco conformemente all'articolo 20, paragrafo 2; c) le persone fisiche incaricate della ADR, il metodo con il quale sono state nominate e la durata del loro mandato; d) la competenza, l'imparzialità e l'indipendenza delle persone fisiche incaricate della ADR qualora siano assunte o retribuite esclusivamente dal professionista; e) l'appartenenza a reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere, se del caso; f) i tipi di controversie per le quali sono competenti, inclusa, se del caso, la soglia; g) le norme procedurali che disciplinano la risoluzione di una controversia e i motivi per cui l'organismo ADR può rifiutare di trattare una determinata controversia ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4; h) le lingue nelle quali possono essere presentati i reclami all'organismo ADR e in cui si svolge la procedura ADR; i) i tipi di regole sulle quali l'organismo ADR può basarsi per risolvere le controversie (ad esempio disposizioni giuridiche, considerazioni di equità, codici di condotta); j) ogni requisito preliminare che le parti sono eventualmente tenute a rispettare prima di avviare la procedura ADR, incluso il requisito che il consumatore cerchi di risolvere la problematica direttamente con il professionista; k) la possibilità o meno per le parti di ritirarsi dalla procedura; l) gli eventuali costi che le parti dovranno sostenere, comprese le norme sulla ripartizione delle spese al termine della procedura; m) la durata media della procedura ADR; n) l'effetto giuridico dell'esito della procedura ADR, incluse, se del caso, le sanzioni per inadempimento in caso di decisione con effetto vincolante per le parti; o) l'esecutività della decisione ADR, se del caso³²⁰.

La direttiva, sempre a proposito del principio di trasparenza³²¹, impone che gli Stati membri garantiscano che gli organi-

³¹⁹ Art. 7, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

³²⁰ Art. 7, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

³²¹ N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, cit., pp. 116 ss.;

smi ADR rendano disponibili al pubblico sui loro siti web, su un supporto durevole su richiesta e in qualsiasi modo essi ritengano appropriato, le relazioni annuali d'attività. Tali relazioni comprendono le informazioni seguenti relative alle controversie sia nazionali sia transfrontaliere: a) numero di controversie ricevute e tipi di reclami ai quali si riferiscono; b) eventuali problematiche sistematiche o significative che si verificano di frequente e causano controversie tra consumatori e professionisti; tali informazioni possono essere accompagnate da raccomandazioni sul modo di evitare o risolvere problematiche analoghe in futuro, al fine di migliorare le norme dei professionisti, agevolando lo scambio di informazioni e di migliori prassi; c) la percentuale di controversie che l'organismo ADR ha rifiutato di trattare e la quota in percentuale dei tipi di motivo per i rifiuti di cui all'articolo 5, paragrafo 4; d) nel caso di procedure di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), le quote percentuali di soluzioni proposte o imposte a favore del consumatore e a favore del professionista, e di controversie risolte con una composizione amichevole; e) quota percentuale delle procedure ADR interrotte e, se noti, i motivi della loro interruzione; f) tempo medio necessario per la risoluzione delle controversie; g) percentuale di rispetto, se nota, degli esiti delle procedure ADR; h) cooperazione di organismi ADR all'interno di reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere, se applicabile³²².

Il principio di trasparenza, quindi, si sostanzia nel rendere accessibili una serie di informazioni che rendono il pubblico pienamente edotto sia dell'organizzazione e sia del funzionamento dell'organismo ADR. Questo, infatti, è tenuto a svolgere delle relazioni periodiche sulle proprie performances, delle quali il pubblico tiene debitamente conto nell'operare le scelte, anche di tipo comparativo, se accedere e a quale servizio ADR. Gli stessi organismi ADR, inoltre, nel rivolgersi al pubblico hanno interesse a presentare al meglio la propria attività al fine di stimolare da

G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina e coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, *cit.*, pp. 394 s.

³²² Art. 7, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

fiducia degli utenti del servizio. Tali indicazioni, come è evidente, sono rilevanti per garantire la conoscenza, il controllo e il processo di continuo miglioramento delle ADR nella proiezione europea del comune sistema della giustizia alternativa³²³. In tale cornice, si devono sviluppare i processi partecipativi di condivisione delle scelte migliorative delle ADR, compresa la mediazione, che coinvolgono tutti i portatori di interesse nell'intera Unione.

La declinazione del requisito di qualità dell'efficacia delle ADR³²⁴ assume una particolare rilevanza sistematica, poiché contemplato anche nella disciplina europea della mediazione in materia civile e commerciale³²⁵. In base alla direttiva 2013/11/UE, infatti, gli Stati membri garantiscono che le procedure ADR siano efficaci e, in particolare, rispettino i seguenti requisiti: a) la procedura ADR è disponibile e facilmente accessibile online e offline per entrambe le parti, a prescindere dalla loro ubicazione; b) le parti hanno accesso alla procedura senza essere obbligate a ricorrere a un avvocato o consulente legale senza che la procedura precluda alle parti il loro diritto di ricorrere al parere di un soggetto indipendente o di essere rappresentate o assistite da terzi in qualsiasi fase della procedura; c) la procedura ADR è gratuita o disponibile a costi minimi per i consumatori; d) l'organismo ADR che ha ricevuto un reclamo dà alle parti notifica della controversia non appena riceve tutti i documenti contenenti le informazioni pertinenti riguardanti il reclamo; e) l'esito della procedura ADR è comunicato entro un termine di 90 giorni di calendario dalla data in cui l'organismo ADR ha ricevuto il fascicolo completo del reclamo. In caso di controversie particolarmente

³²³ Considerando n. 30, direttiva 2013/11/UE.

³²⁴ V. VIGORITI, *Superabili ambiguità. Le proposte europee in tema di ADR e ODR*, cit., p. 315; S. BERNHEIM-DESVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, cit., p. 22; G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina e coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, cit., p. 395; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., p. 406.

³²⁵ Artt. 2, lett. b), e 4, par. 2, direttiva 2008/52/CE. Sul punto v. *supra* Cap. I, par. 1 e 2.

complesse, l'organismo ADR incaricato può, a sua discrezione, prorogare il termine di 90 giorni di calendario. Le parti devono essere informate di tale proroga e della durata prevista del periodo necessario per la conclusione della controversia³²⁶.

In sintesi, l'efficacia si sostanzia nell'accessibilità e utilizzabilità facile, rapida e gratuita della procedura ADR. Siffatte declinazioni dell'efficacia, in buona misura, sono applicabili anche alla mediazione, in via diretta per le controversie di consumo, comprese nella direttiva 2013/11/UE. Tuttavia, in gran parte, i medesimi criteri si possono riproporre, indirettamente, anche per la mediazione delle controversie in materia civile e commerciale quantomeno quando i mediatori li vogliano volontariamente per aumentare il numero dei procedimenti e innalzare il livello di qualità del servizio. Entrambe le esigenze, infatti, sono ampiamente sentite dalle istituzioni europee e dagli interessati che sono stati consultati sull'attuazione della direttiva 2008/52/CE³²⁷.

La direttiva 2013/11/UE impone pure il requisito dell'equità³²⁸, in modo che la parti di una controversia siano informate in modo esauriente dei loro diritti e delle loro scelte nel contesto della procedura ADR³²⁹. Il requisito è declinato sia in termini generali, applicabili a tutte le procedure ADR, e sia in termini speciali e aggiuntivi, con riferimento a particolare tipologie di procedure ADR. Al riguardo, in generale, si pretende che gli Stati membri garantiscano che nell'ambito delle procedure ADR: a) le parti abbiano la possibilità, entro un periodo di tempo ragionevole, di esprimere la loro opinione, di ottenere dall'organismo ADR le argomentazioni, le prove, i documenti e i fatti presentati dall'altra parte, le eventuali dichiarazioni rilasciate e opinioni

³²⁶ Art. 8, direttiva 2013/11/UE.

³²⁷ V. *supra*, cap. I, par. 4.

³²⁸ G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., p. 707; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., p. 407; F. LUISO, *La Direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 1306 s.; N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, cit., pp. 122 ss.

³²⁹ Considerando n. 42, direttiva 2013/11/UE.

espresse da esperti e di poter esprimere osservazioni in merito; b) le parti siano informate del fatto che non sono obbligate a ricorrere a un avvocato o consulente legale, ma possono chiedere un parere indipendente o essere rappresentate o assistite da terzi in qualsiasi fase della procedura; c) alle parti sia notificato l'esito della procedura ADR per iscritto o su un supporto durevole, e sia data comunicazione dei motivi sui quali è fondato³³⁰.

Inoltre, con particolare riferimento alle procedure ADR volte a risolvere la controversia proponendo una soluzione, la direttiva 2013/11/UE impone pure agli Stati membri di garantire che: le parti abbiano la possibilità di ritirarsi dalla procedura in qualsiasi momento se non sono soddisfatte delle prestazioni o del funzionamento della procedura. Le parti sono informate di tale diritto prima dell'avvio della procedura. Nel caso in cui le norme nazionali prevedano la partecipazione obbligatoria del professionista alle procedure ADR, la presente lettera si applica esclusivamente ai consumatori³³¹. Le parti, prima di accettare o meno o di dare seguito a una soluzione proposta, siano informate del fatto possono scegliere se accettare o seguire la soluzione proposta o meno; la partecipazione alla procedura non preclude la possibilità di chiedere un risarcimento attraverso un normale procedimento giudiziario; che la soluzione proposta potrebbe essere diversa dal risultato che potrebbe essere ottenuto con la decisione di un organo giurisdizionale che applichi norme giuridiche³³². Ancora, è previsto che le parti, prima di accettare o meno o di dare seguito a una soluzione proposta, siano informate dell'effetto giuridico che da ciò consegue³³³ e, inoltre, le parti, prima di accogliere una soluzione proposta o acconsentire a una soluzione amichevole, dispongano di un periodo di riflessione ragionevole³³⁴.

In questa tipologia di procedimenti ADR può rientrare anche la mediazione che, in base alle definizioni contenute nella diret-

³³⁰ Art. 9, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

³³¹ Art. 9, par. 2, lett. a), direttiva 2013/11/UE.

³³² Art. 9, par. 2, lett. b), direttiva 2013/11/UE.

³³³ Art. 9, par. 2, lett. c), direttiva 2013/11/UE.

³³⁴ Art. 9, par. 2, lett. d), direttiva 2013/11/UE.

tiva 2008/52/CE³³⁵, è compatibile con le varie modalità di essere condotta dal mediatore. In tal senso, secondo le singole discipline nazionali e i codici di condotta, i mediatori possono prestare l'assistenza utilizzando sia le tecniche facilitative³³⁶ che quelle valutative³³⁷, mediante la formulazione di una proposta risolutiva che le parti rimangono libere di accettare per raggiungere l'accordo che pone fine alla controversia³³⁸.

Infine, qualora, conformemente al diritto nazionale³³⁹, le procedure ADR prevedano che il loro esito diventi vincolante per il professionista una volta che il consumatore abbia accettato la soluzione proposta, le predette informazioni sono applicabili solo al consumatore³⁴⁰. Tranne che per quest'ultima tipologia di ADR, che introduce un modello aggiudicativo (almeno, per il professionista), quindi, gli illustrati criteri generali e speciali del requisito di qualità dell'equità è direttamente applicabile alla mediazione di consumo. Su base volontaria, comunque, gli organismi di mediazione li possono applicare anche negli altri settori delle controversie civili e commerciali, per migliorare la qualità del servizio compositivo.

³³⁵ Art. 2, lett. a) e b), direttiva 2008/52/CE.

³³⁶ Sulle modalità facilitative della mediazione, cfr. A.G. DIANA, *La mediazione civile e commerciale*, cit., pp. 12 ss.; C. MENICHINO, in *La mediazione nelle controversie civili e commerciali. Commentario al decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28*, cit., pp. 10 ss.; M. M. ANDRIEONI e S. ROMANO, *ivi*, pp. 172 ss.; M. BUZIO, *Manuale della mediazione civile e commerciale. Il contributo del Notariato alla luce del d.lgs. n. 28/2010* a cura di M.L. Cenni, E. Fabiani, M. Leo, cit., pp. 71 ss.

³³⁷ Sulle modalità aggiudicative di condurre la mediazione, cfr. R. TISCINI, *La mediazione civile e commerciale*, cit., pp. 213 ss.; F. CUOMO ULLOA, *La nuova mediazione*, cit., pp. 292 ss.; M. BUZIO, in *Manuale della mediazione civile e commerciale. Il contributo del notariato alla luce del d.lgs. n. 28/2010*, cit., pp. 69 ss.; A. SANTI, in *La mediazione per la composizione delle controversie civili e commerciali*, cit., pp. 59 ss.; F. CUOMO ULLOA, *La nuova mediazione*, cit., pp. 292 ss.; F. LUISO, *Diritto processuale civile*, V, Milano, 2013, pp. 28 ss.

³³⁸ Sull'essenza volontaria della mediazione, v. *supra* Cap. I, par. 2.

³³⁹ L'art. 2, par. 4, della direttiva 2013/11/UE, infatti, riconosce che gli Stati membri sono competenti al fine di stabilire se gli organismi ADR istituiti sui rispettivi territori debbano avere la facoltà di imporre una soluzione.

³⁴⁰ Art. 9, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

La direttiva 2013/11/UE declina ancora una volta in termini generali e speciali l'altro requisito imposto di qualità della libertà³⁴¹. Si stabilisce, infatti, che gli Stati membri provvedono affinché un accordo tra un consumatore e un professionista riguardo alla presentazione di reclami presso un organismo ADR non sia vincolante per il consumatore se è stato concluso prima dell'insorgere della controversia e se ha l'effetto di privare il consumatore del suo diritto di adire un organo giurisdizionale per la risoluzione della controversia³⁴². Inoltre, gli Stati membri provvedono affinché nelle procedure ADR volte a comporre la controversia mediante l'imposizione di una soluzione, sia possibile rendere tale soluzione vincolante per le parti soltanto a condizione che queste siano state preventivamente informate del suo carattere vincolante e abbiano specificatamente dato il loro assenso. La specifica accettazione del professionista non è richiesta se le norme nazionali dispongono che le soluzioni vincolano i professionisti³⁴³. Il requisito di qualità, in particolare, mira a garantire l'esercizio da parte dei contendenti della scelta se ricorrere anziché alla tutela giudiziale alle ADR e, in caso positivo, a individuare l'organismo e la procedura più adeguata. In tal senso, da un lato, non sono vincolanti per il consumatore gli accordi preventivi di rinuncia alla tutela giurisdizionale. Dall'altro lato, la seconda norma, riferita alle procedure ADR aggiudicatorie, richiede altresì una preventiva informazione e una specifica manifestazione di consenso da parte del consumatore ad accettare il carattere vincolante della futura decisione. La prima norma si applica anche alla mediazione. Tuttavia, gli elementi dell'informa-

³⁴¹ Art. 10, direttiva 2013/11/UE. S. BERNHEIM-DESVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, cit., p. 23; G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., p. 707; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., p. 407; N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, cit., p. 85; F. LUISO, *La Direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 1308 ss.; A.M. MANCALEONI, *La risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori dopo la direttiva 2013/11/UE*, cit., pp. 1089 ss.

³⁴² Art. 10, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

³⁴³ Art. 10, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

zione e del consenso del consumatore, in tutti i casi sono necessari per una scelta effettivamente libera e consapevole di avvalersi delle tutele extragiudiziali, in luogo di quella giudiziale³⁴⁴.

Infine, a proposito dell'ultimo requisito di qualità costituito dalla legalità³⁴⁵, la direttiva impone che gli Stati membri provvedono affinché nelle procedure ADR volte a comporre una controversia mediante l'imposizione di una soluzione al consumatore si rispettino comunque le disposizioni di legge convenzionalmente non derogabili stabilite a tutela del consumatore a seconda che non vi sia un conflitto o vi siano conflitti di leggi³⁴⁶. Si tratta di una disposizione antilelusiva della protezione del consumatore, in base alle norme di applicazione necessaria, che però sono riferite direttamente solo alle procedure ADR aggiudicative³⁴⁷.

³⁴⁴ Considerando n. 43, della direttiva 2013/11/UE.

³⁴⁵ Art. 11, direttiva 2013/11/UE. S. BERNHEIM-DESVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, cit., p. 23; G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., p. 708; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., p. 408; N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, cit., pp. 131 ss.

³⁴⁶ Più precisamente, l'art. 11 della direttiva individua tre diverse situazioni: a) in circostanze che non comportano un conflitto di leggi, la soluzione imposta non abbia l'effetto di privare il consumatore della protezione garantitagli dalle disposizioni cui non è permesso derogare convenzionalmente in base alla legge dello Stato membro in cui il consumatore e il professionista risiedono abitualmente; b) in circostanze che comportano un conflitto di leggi, in cui la legge applicabile al contratto di vendita o di servizi è determinata ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 593/2008, la soluzione imposta dall'organismo ADR non abbia l'effetto di privare il consumatore della protezione garantitagli dalle disposizioni cui non è permesso derogare convenzionalmente in virtù della legge dello Stato membro in cui egli risiede abitualmente; c) in circostanze che comportano un conflitto di leggi, in cui la legge applicabile al contratto di vendita o di servizi è determinata ai sensi dell'articolo 5, paragrafi da 1 a 3, della convenzione di Roma del 19 giugno 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, la soluzione imposta dall'organismo ADR non abbia l'effetto di privare il consumatore della protezione garantitagli dalle norme obbligatorie della legge dello Stato membro in cui egli risiede abitualmente. 2. Ai fini del presente articolo, la «residenza abituale» è determinata conformemente al regolamento (CE) n. 593/2008.

³⁴⁷ Considerando n. 44, della direttiva 2013/11/UE.

Il capo II della direttiva 2013/11/UE termina con la disposizione concernente l'effetto delle procedure ADR sui termini di prescrizione e decadenza³⁴⁸, avente un contenuto sostanzialmente corrispondente a quello già stabilito dalla direttiva sulla mediazione³⁴⁹. In particolare, gli Stati membri provvedono affinché alle parti che, nel tentativo di dirimere una controversia, ricorrono a procedure ADR il cui esito non sia vincolante, non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario in relazione a tale controversia in ragione della scadenza dei termini di prescrizione o decadenza nel corso della procedura ADR³⁵⁰. La finalità è quella di impedire che il timore di perdere il diritto di accedere alla tutela giudiziale finisca per dissuadere le parti dal ricorrere alle procedure ADR, inclusa la mediazione³⁵¹.

Anche nella direttiva 2013/11/UE è chiarito bene che l'obiettivo delle procedure ADR non dovrebbe essere né quello di sostituire le procedure giudiziali né quello di privare i consumatori o i professionisti del diritto di rivolgersi agli organi giurisdizionali, quale diritto fondamentale garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Piuttosto, nei casi in cui una controversia non possa essere risolta secondo una determinata procedura ADR il cui esito non sia vincolante, è auspicabile che alle parti non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario in relazione a tale controversia³⁵².

Lo statuto sostanziale delle ADR, in conclusione evidenzia come i criteri qualitativi imposti siano suscettibili di molteplici e graduate declinazioni che, per quanto attiene alle procedure consensuali, si possono riproporre anche per la mediazione al di fuori dell'ambito del consumo, negli altri settori di contenzioso in materia civile e commerciale. In tal senso, la formulazione aperta per principi permette l'applicazione libera e ampia dei

³⁴⁸ Art. 12, direttiva 2013/11/UE.

³⁴⁹ Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

³⁵⁰ Art. 12, par. 1, direttiva 2013/11/UE. Sono impregiudicate le disposizioni relative alla prescrizione o alla decadenza contenute negli accordi internazionali di cui gli Stati membri sono parte, ai sensi dell'art. 12, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

³⁵¹ Considerando n. 45, direttiva 2013/11/UE.

³⁵² Considerando n. 45, direttiva 2013/11/UE.

requisiti anche oltre le espresse declinazioni legislative della direttiva 2013/11/UE, affidando un ruolo essenziale alla prassi quotidiana degli organismi ADR³⁵³. Nella prassi, infatti, si troveranno le soluzioni migliori e quelle che raccolgono i maggiori gradimenti tra gli organismi ADR e gli utenti del servizio compositivo³⁵⁴. Si intende sviluppare una dinamica concorrenziale che nell'applicazione dei principi spinge all'evoluzione delle discipline, da adeguare ai diversi contesti nei quali le ADR si applicano.

La disciplina europea delle ADR in materia di consumo, tuttavia, offre ulteriori elementi significativi per quanto attiene alla creazione di un'infrastruttura amministrativa e tecnologica multilivello nell'Unione che è indispensabile per supportare l'accesso e lo svolgimento delle ADR³⁵⁵. L'applicazione di tali elementi sarebbe utile anche per favorire il maggiore accesso e lo sviluppo transfrontaliero della mediazione in tutti i settori del contenzioso in materia civile e commerciale, come sollecitato dalle istituzioni dell'Unione³⁵⁶.

3. *La strutturazione della cooperazione nell'Unione europea.* – Per facilitare l'accesso su scala europea dei consumatori alle tutele extragiudiziali di qualità, inoltre, la direttiva 2013/11/CE prevede un sistema multilivello di informazione, assistenza e cooperazione che coinvolge sia i professionisti, che gli organismi ADR, gli altri centri³⁵⁷, le autorità nazionali competenti e la Commissione europea, i cui ruoli sono puntualmente definiti dalle norme³⁵⁸. Si disegna, in sostanza, una compiuta infrastrutturazione del sistema delle ADR affinché se ne garantisca la conoscenza, il funzionamento e il controllo a livello sia nazionale che europeo.

³⁵³ Considerando n. 54, della direttiva 2013/11/UE.

³⁵⁴ Considerando n. 51, della direttiva 2013/11/UE.

³⁵⁵ Considerando n. 55, della direttiva 2013/11/UE.

³⁵⁶ In tal senso, v. *supra* cap. I e II.

³⁵⁷ Capo III Informazione e cooperazione, direttiva 2013/11/UE.

³⁵⁸ Capo IV Ruolo delle Autorità competenti e della Commissione europea, direttiva 2013/11/UE.

Anzitutto, s'impone agli Stati membri di garantire che i professionisti informino i consumatori sugli organismi ADR dei quali si avvalgono per la risoluzione delle controversie³⁵⁹. Tali informazioni, che includono l'indicazione del sito web degli organismi ADR pertinenti, devono essere fornite in modo chiaro, comprensibile e facilmente accessibile sul sito web del professionista e nelle condizioni generali di contratto per i consumatori³⁶⁰. Le stesse informazioni sono rese, su supporto cartaceo o altro supporto durevole, dai professionisti ai consumatori che presentino direttamente un reclamo per una controversia che non sia possibile risolvere³⁶¹. Con particolare riferimento alle controversie transfrontaliere, inoltre, è previsto che gli Stati membri garantiscano ai consumatori un'assistenza nell'accesso agli organismi ADR competenti che operano in Stati membri differenti³⁶². Tale compito è affidato dagli Stati membri ai loro centri della rete dei Centri europei dei consumatori, a organizzazioni dei consumatori o a qualsiasi altro organismo³⁶³.

La direttiva 2013/11/UE delinea una più complessiva strategia di informazioni generali rivolte al pubblico, che viene affidata agli Stati membri³⁶⁴. Anzitutto, essi devono garantire che gli organismi ADR, i centri della rete dei Centri europei dei consumatori e gli organismi di assistenza per le controversie transfrontaliere rendano disponibili al pubblico sui loro siti web, fornendo

³⁵⁹ Art. 13 (Informazione del consumatore da parte dei professionisti), par. 1, direttiva 2013/11/UE. N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, cit., pp. 137 ss.; N. SOLDATI, *L'evoluzione delle procedure ADR in ambito bancario e finanziario nella disciplina dell'Unione europea*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 4, 2016, pp. 943 ss.; G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina e coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, cit., pp. 397 ss.; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 408 ss.

³⁶⁰ Art. 13, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

³⁶¹ Art. 13, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

³⁶² Art. 14 (Assistenza ai consumatori), par. 1, direttiva 2013/11/UE.

³⁶³ Art. 14, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

³⁶⁴ Art. 15 (Informazioni generali), direttiva 2013/11/UE.

un link al sito della Commissione, e laddove possibile su supporto durevole nei loro locali, l'elenco degli organismi ADR accreditati³⁶⁵.

Gli Stati membri devono pure incoraggiare le associazioni dei consumatori e quelle di categoria delle imprese a rendere disponibili al pubblico, sui loro siti web e in qualsiasi modo esse ritengano appropriato l'elenco degli organismi ADR accreditati³⁶⁶. La Commissione e gli Stati membri, per un verso, assicurano l'adeguata divulgazione di informazioni sulle modalità di accesso dei consumatori alle procedure ADR per risolvere le controversie di consumo³⁶⁷, e, per altro verso, adottano le misure di accompagnamento intese ad incoraggiare le organizzazioni professionali, a livello di Unione e nazionale, a migliorare la conoscenza degli organismi e delle procedure ADR e a promuovere l'adozione dell'ADR da parte di professionisti e consumatori. Gli stessi organismi sono altresì incoraggiati a fornire ai consumatori le informazioni relative agli organismi ADR competenti quando ricevono reclami dai consumatori³⁶⁸.

Con riferimento alle controversie transfrontaliere, gli organismi ADR sono altresì coinvolti nella cooperazione reciproca con le autorità nazionali preposte all'attuazione degli atti giuridici dell'Unione sulla tutela dei consumatori³⁶⁹. In particolare, la direttiva impone agli Stati membri di assicurare la cooperazione tra gli organismi ADR nella risoluzione delle controversie transfrontaliere e di procedere a regolari scambi delle migliori prassi per quanto concerne la risoluzione delle controversie transfrontaliere e nazionali³⁷⁰.

In una prospettiva di promozione europea delle azioni sinergiche, ancora, la Commissione appoggia e agevola il collegamento in rete degli organismi ADR nazionali e lo scambio e la divulga-

³⁶⁵ Art. 15, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

³⁶⁶ Art. 15, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

³⁶⁷ Art. 15, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

³⁶⁸ Art. 15, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

³⁶⁹ Art. 16 (Cooperazione e scambio di esperienze tra organismi ADR), direttiva 2013/11/UE.

³⁷⁰ Art. 16, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

zione delle loro migliori prassi ed esperienze³⁷¹. Inoltre, se esiste una rete di organismi ADR che agevola la risoluzione delle controversie transfrontaliere in un determinato settore all'interno dell'Unione, gli Stati membri incoraggiano gli organismi ADR che trattano le controversie di tale settore ad associarsi a detta rete³⁷². La Commissione pubblica e aggiorna un elenco contenente i nomi e le informazioni di contatto delle predette reti di organismi ADR³⁷³.

Gli Stati membri, sempre in forza della direttiva 2013/11/UE³⁷⁴, sono tenuti a incoraggiare la cooperazione tra organismi ADR e autorità nazionali preposte all'attuazione degli atti giuridici dell'Unione sulla tutela dei consumatori³⁷⁵. La cooperazione comprende, in particolare, sia lo scambio di informazioni sulle prassi vigenti in settori commerciali specifici nei quali i consumatori hanno ripetutamente presentato reclami e sia la fornitura di valutazioni tecniche e informazioni, se già disponibili, da parte delle autorità nazionali agli organismi ADR che ne necessitano per il trattamento di singole controversie³⁷⁶. Una particolare attenzione è dedicata al rispetto delle normative sulla riservatezza³⁷⁷, il segreto professionale e commerciale e quello d'ufficio da parte degli organismi ADR³⁷⁸.

³⁷¹ Art. 16, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

³⁷² Art. 16, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

³⁷³ Art. 16, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

³⁷⁴ Art. 17 (Cooperazione tra organismi ADR e autorità nazionali preposte all'attuazione degli atti giuridici dell'Unione sulla tutela dei consumatori), direttiva 2013/11/UE. G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., pp. 708 s.; S. BERNHEIM-DESVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, in *JurisClasseur Concurrence - Consommation*, cit., p. 21.

³⁷⁵ Art. 17, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

³⁷⁶ Art. 17, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

³⁷⁷ Art. 17, par. 3, direttiva 2013/11/UE. M.I. HUERTA VIESCA, *La protección de la confianza y otros valores en la resolución alternativa de litigios en materia de consumidores*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina e coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, cit., pp. 21 ss.; G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, *ivi*, pp. 399 ss.

³⁷⁸ Art. 17, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

La direttiva 2013/11/UE, come accennato³⁷⁹, prevede una compiuta strutturazione anche amministrativa del sistema ADR, attraverso la istituzione delle autorità statali competenti e la individuazione del ruolo loro³⁸⁰ e di quello della Commissione europea³⁸¹. Più precisamente, ciascuno Stato membro è tenuto a designare almeno un'autorità competente a svolgere le funzioni che sono individuate, ma se lo Stato indica più autorità, deve precisare quale sia il punto unico di contatto con la Commissione europea³⁸². Ciascuno Stato membro comunica tali indicazioni alla Commissione europea, che elabora un elenco delle autorità competenti, comprensivo dell'indicazione dei punti di contatto unico, e lo pubblica sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea³⁸³.

Per essere considerati organismi ADR ed essere inseriti nell'apposito elenco, ai sensi della direttiva 2013/11/UE³⁸⁴, gli organismi di risoluzione delle controversie devono previamente comunicare all'Autorità competente dello Stato membro nel quale sono stabiliti una serie di informazioni concernenti: la denominazione, i contatti, l'indirizzo del sito web e i principali profili organizzativi e di funzionamento, compresa la dichiarazione di possedere e rispettare i requisiti di qualità generali previsti al capo II³⁸⁵ e, se applicabili, anche quelli speciali³⁸⁶. Gli organismi ADR devono pure comunicare senza indugio all'autorità competente le modifiche delle predette informazioni e, ogni due anni,

³⁷⁹ V. *supra*, Par. 1.

³⁸⁰ Art. 18 (Designazione delle autorità competenti), direttiva 2013/11/UE.

³⁸¹ Art. 20 (Ruolo delle autorità competenti e della Commissione), direttiva 2013/11/UE.

³⁸² Art. 18, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

³⁸³ Art. 18, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

³⁸⁴ Art. 19 (Informazioni da trasmettere alle autorità competenti da parte degli organismi di risoluzione delle controversie), direttiva 2013/11/UE. G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., p. 709; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 409 s.

³⁸⁵ Art. 19, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

³⁸⁶ Art. 19, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

un report sull'attività svolta con i dati più significativi, comprese le criticità, le raccomandazioni per superarle, i percorsi formativi e la valutazione di efficacia ed eventuali modi per migliorarla³⁸⁷.

In base alle informazioni ricevute, ogni Autorità competente valuta se gli organismi di risoluzione delle controversie si possano considerare organismi ADR e possiedano i requisiti di qualità stabili dalla direttiva e dalle disposizioni nazionali di attuazione, incluse quelle che stabiliscono requisiti più rigorosi³⁸⁸. Sulla scorta delle valutazioni compiute, ogni Autorità competente redige un elenco di tutti gli organismi che le sono stati notificati e che soddisfano i requisiti predetti. L'elenco contenente le principali informazioni concernenti l'organismo ADR iscritto³⁸⁹ è notificato dall'Autorità competente alla Commissione europea. Del pari sono notificati i successivi aggiornamenti dell'elenco, conseguenti all'intervenuta variazione delle informazioni, comprese quelle concernenti la perdita dei requisiti di iscrizione dell'organismo ADR, che viene cancellato³⁹⁰. Nel caso uno Stato membro abbia designato più Autorità competenti, tutte le notificazioni sono effettuate mediante il punto di contatto unico³⁹¹.

La Commissione europea elabora un elenco degli organismi ADR con gli aggiornamenti che le sono stati notificati, mettendoli a disposizione del pubblico sul suo sito web e su un supporto durevole. La Commissione trasmette l'elenco e gli aggiornamenti

³⁸⁷ Art. 19, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

³⁸⁸ Art. 20, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

³⁸⁹ Art. 20, par. 2, direttiva 2013/11/UE. In particolare, l'elenco comprende: «a) il nome, le informazioni di contatto e i siti internet degli organismi ADR iscritti; b) le eventuali loro tariffe; c) la lingua o le lingue in cui possono essere presentati i reclami e in cui è svolta la procedura ADR; c) i tipi di controversia contemplati dalla procedura ADR; e) i settori e le categorie di controversie trattati da ciascun organismo ADR; f) l'eventuale esigenza della presenza fisica delle parti o dei loro rappresentanti, compresa una dichiarazione dell'organismo ADR relativa alla possibilità di svolgere la procedura ADR in forma orale o scritta; g) la natura vincolante o non vincolante dell'esito della procedura; e h) i motivi per cui un organismo ADR può rifiutare il trattamento di una determinata controversia a norma dell'art. 5, par. 4».

³⁹⁰ Art. 20, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

³⁹¹ Art. 20, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

alle Autorità competenti, eventualmente tramite il punto unico di contatto, e agli Stati membri³⁹².

Ogni autorità competente mette a disposizione del pubblico l'elenco consolidato degli organismi ADR sul suo sito internet fornendo un link al pertinente sito internet della Commissione. Inoltre, ogni autorità competente mette a disposizione del pubblico tale elenco consolidato su un supporto durevole³⁹³.

Entro il 9 luglio 2018 e successivamente ogni quattro anni, ciascuna autorità competente pubblica e trasmette, tramite l'eventuale punto unico di contatto, alla Commissione una relazione sullo sviluppo e il funzionamento degli organismi ADR³⁹⁴. Nella relazione, in particolare, si identificano le migliori prassi, le insufficienze che ostacolano il funzionamento degli organismi nelle controversie nazionali e transfrontaliere e l'elaborazione delle raccomandazioni su come migliorare l'efficacia e l'efficienza del funzionamento degli organismi ADR.

La direttiva, tra le disposizioni finali³⁹⁵, impone agli Stati membri l'adozione di un apparato sanzionatorio effettivo, proporzionato e dissuasivo per la violazione delle norme interne attuative³⁹⁶. Si scandiscono temporalmente gli adempimenti comunicativi alla Commissione europea³⁹⁷, oltre a fissarsi il termine per il recepimento della direttiva³⁹⁸. Infine, si prevede che la Commissione entro il 9 luglio 2019 e successivamente ogni quattro anni presenti alle altre istituzioni europee una relazione sull'applicazione della direttiva, che esamini lo sviluppo e l'utilizzo degli organismi ADR, anche quanto all'impatto sui consumatori e i professionisti. In particolare, formano oggetto dell'analisi la sensibilizzazione dei consumatori e il livello di adozione da parte dei professionisti. La relazione deve essere corredata, se necessario, di proposte di revisione della direttiva.

³⁹² Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

³⁹³ Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

³⁹⁴ Art. 20, par. 6, direttiva 2013/11/UE.

³⁹⁵ Capo V, Disposizioni finali, direttiva 2013/11/UE.

³⁹⁶ Art. 21 (Sanzioni), direttiva 2013/11/UE.

³⁹⁷ Art. 24 (Comunicazioni), direttiva 2013/11/UE.

³⁹⁸ Fissato dall'art. 25 (Recepimento), direttiva 2013/11/UE alla data del 9 luglio 2015.

In conclusione, la piena conoscenza e l'effettiva applicazione dell'illustrata disciplina organica introdotta dalla direttiva 2013/11/UE risultano imprescindibili ai fini dell'analisi che si svolge sugli interventi da porre in essere per sviluppare finalmente la mediazione transfrontaliera, di cui all'anteriore direttiva 2008/52/CE, nell'ambito del processo europeo di costruzione del sistema della giustizia alternativa dell'Unione. L'evoluzione impressa dalla più recente fonte consumeristica si apprezza, infatti, per il più sviluppato contenuto delle soluzioni giuridiche e organizzative che sono state introdotte, tra l'altro, quanto all'armonizzazione dei requisiti minimi di qualità delle procedure e degli organismi ADR e, per questi, all'istituzione degli elenchi nazionali e di quello europeo, ma anche per la compiuta strutturazione amministrativa multilivello del sistema delle ADR di consumo. Del pari significativi sono i delineati meccanismi sinergici di coordinamento e raccordo tra Commissione europea e Autorità nazionali competenti, tramite i punti unici di contatto, i centri della rete dei Centri europei dei consumatori e gli organismi di assistenza per le controversie transfrontaliere che, a vario titolo, collaborano assieme agli organismi ADR e sono impegnati nelle attività di informazione, assistenza, cooperazione, controllo e nel processo di continuo miglioramento della giustizia alternativa nell'Unione.

L'esaminata disciplina consumeristica delle ADR, tuttavia, si deve altresì raccordare alla vigente regolamentazione europea della piattaforma ODR. Si tratta di una componente essenziale del sistema della giustizia digitale dell'Unione, da analizzare nella prospettiva progettuale della configurazione elettronica dell'istituendo registro europeo dei mediatori.

4. *L'istituzione della piattaforma europea ODR.* – Con il regolamento (UE) n. 524/2013 il Parlamento europeo e il Consiglio, come accennato³⁹⁹, nell'elevare il livello di protezione dei consumatori⁴⁰⁰, hanno considerato principalmente la dimensione digitale del mercato interno, per favorire l'accesso a mezzi facili, efficaci, rapidi e a basso costo di risoluzione delle controversie de-

³⁹⁹ V. *infra* par. 1.

rivanti dalla vendita dei beni o dalla fornitura di servizi online⁴⁰¹. La questione assume particolare importanza quando i consumatori fanno acquisti transfrontalieri⁴⁰². La legislazione sulla risoluzione alternativa delle controversie, per le istituzioni europee, infatti, costituisce una delle principali leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia nel mercato interno⁴⁰³.

Le finalità, la portata e le direttrici strategiche dell'intervento regolamentare europeo sono compiutamente illustrate nei considerando iniziali della fonte giuridica⁴⁰⁴. In primo luogo, si evidenzia che la dimensione digitale del mercato sta diventando essenziale sia per i consumatori che per i professionisti, per i quali si registra un incremento di acquisti e scambi compiuti online. Tanto richiede una maggiore sicurezza nelle operazioni online, che abbatta le barriere esistenti e rafforzi la fiducia dei consumatori⁴⁰⁵. Per raggiungere tale obiettivo, un significativo contributo

⁴⁰⁰ Considerando n. 1, regolamento n. 524/2013.

⁴⁰¹ A. PÉREZ MORIONES, *La resolución de litigios en línea en materia de consumo: el reglamento (UE) n° 524/2013, de 21 de Mayo de 2013*, in *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n. 3, 2014, pp. 43 ss.; E. MINERVINI, *I sistemi di ODR*, in *Le online dispute resolution (ODR)* a cura di E. Minervini, cit., pp. 7 ss.; AA.VV., *ODR e tentativo obbligatorio di mediazione*, in *Le Corti salernitane*, n. 1, Napoli, 2015; G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina e coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, cit., pp. 402 ss.; V. MIRRA, *I sistemi di Alternative Dispute Resolution trovano nuovo vigore: il recepimento della Direttiva ADR e l'introduzione del nuovo "Arbitro per le Controversie Finanziarie"*, cit., pp. 703 ss.; S. CASABONA, *Intermediazione digitale e composizione delle controversie: dall'alternative dispute resolution all'alien dispute resolution*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2017, pp. 497 ss., 514 ss.

⁴⁰² Considerando n. 2, regolamento n. 524/2013.

⁴⁰³ Considerando n. 3, regolamento n. 524/2013.

⁴⁰⁴ P. CORTÉS, *The new landscape od Consumer Redress: the European Directive on Consumer Alternative Dispute Resolution and the Regulation on Online Dispute Resolution*, in *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, cit., pp. 29 ss.; V. VIGORITI, *Superabili ambiguità. Le proposte europee in tema di ADR e ODR*, cit., pp. 315 s.; G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., pp. 697 s.

⁴⁰⁵ In proposito, è stato rilevato che i consumatori e i professionisti continuano a incontrare difficoltà in particolare nel trovare soluzioni extragiudiziali

è offerto dalla disponibilità di un sistema di risoluzione delle controversie online (ODR) affidabile ed efficiente⁴⁰⁶. L'ODR, infatti, offre una soluzione extragiudiziale facile, efficace, rapida e a basso costo per le controversie derivanti da operazioni online. La rilevata mancanza di meccanismi per la risoluzione di tali controversie con mezzi elettronici, di contro, comporta svantaggi per i consumatori, ostacolando in particolare il compimento delle operazioni transfrontaliere online, creando una situazione di squilibrio tra i professionisti e, di conseguenza, frenando lo sviluppo generale del commercio online⁴⁰⁷.

A tal riguardo, pur essendo i consumatori e i professionisti che effettuano operazioni transfrontaliere i diretti beneficiari della piattaforma ODR, per garantire condizioni di effettiva parità nel commercio online, il regolamento dovrebbe trovare applicazione anche alle operazioni effettuate online a livello nazionale⁴⁰⁸. Il regolamento non dovrebbe, invece, applicarsi alle controversie tra consumatori e professionisti scaturenti da contratti di vendita o forniture di servizi offline, né alle controversie tra professionisti⁴⁰⁹.

Il regolamento europeo si deve considerare in combinato disposto con la già esaminata direttiva 2013/11/UE, che impone agli Stati membri di garantire che tutte le controversie tra consumatori residenti e professionisti stabiliti nell'Unione derivanti dalla vendita di beni e dalla fornitura di servizi possano essere presentate a un organismo ADR⁴¹⁰. Si prevede inoltre che la piattaforma ODR⁴¹¹ possa essere utilizzata non solo per le procedure

alle controversie derivanti da operazioni transfrontaliere effettuate online. Pertanto tali controversie restano spesso irrisolte (Considerando n. 7, regolamento n. 524/2013).

⁴⁰⁶ Considerando n. 6, regolamento n. 524/2013.

⁴⁰⁷ Considerando n. 8, regolamento n. 524/2013.

⁴⁰⁸ Considerando n. 11, regolamento n. 524/2013.

⁴⁰⁹ Considerando n. 15, regolamento n. 524/2013.

⁴¹⁰ Considerando n. 16, regolamento n. 524/2013.

⁴¹¹ L. DOMÍNGUEZ RUIZ, in *La mediación como método para la resolución de conflictos* coordinato da P.M. Quesada López, diretto da R. Cabrera Mercado, 2017, pp. 413 ss.; F. TERESZKIEWICZ, *The EU Dispute Resolution Platform for*

ADR promosse dai consumatori nei confronti dei professionisti⁴¹², ma anche per quelle promosse dai professionisti nei confronti dei consumatori⁴¹³, davanti agli organismi ADR iscritti nell'apposito elenco di cui all'art. 20, par. 2, della direttiva 2013/11/UE. Garantire che tutti gli organismi ADR siano registrati sulla piattaforma ODR dovrebbe consentire una completa copertura per la risoluzione extragiudiziale online in caso di controversie derivanti da contratti di vendita o contratti di servizi online⁴¹⁴. Sempre sul piano delle fonti, il regolamento ODR per i consumatori non incide sulla disciplina della mediazione contenuta nella direttiva 2008/52/CE⁴¹⁵.

I considerando iniziali del regolamento forniscono pure le indicazioni essenziali, che è utile richiamare ai fini di una migliore intellegibilità, dell'iniziativa europea di istituire a livello dell'Unione la piattaforma ODR⁴¹⁶. Essa è un sito web interattivo che offre un unico punto di accesso per consumatori e professionisti che desiderano risolvere in ambito extragiudiziale le con-

Consumer Disputes: a step towards an EU Digital Single Market, in <http://www.judicium.it/wp-content/uploads/2016/11/FT.pdf>, 2016; P. CORTÉS, *The new landscape of Consumer Redress: the European Directive on Consumer Alternative Dispute Resolution and the Regulation on Online Dispute Resolution*, in *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, cit., pp. 30 ss.; F. VALBUENA GONZÁLEZ, *La plataforma europea de resolución de litigios en línea (ODR) en materia de consumo*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 52, 2015, pp. 987 ss.; I. BARRAL VINALS, *Reclamaciones de consumo y ODR: procesos automáticos, small Claims y plataformas interactivas*, in *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, n. 34, 2014, pp. 43 ss.; L. BUGIOLACCHI, *Commercio elettronico e ODR (Online Dispute Resolutions) dopo il Regolamento n. 524/2013 dell'Unione Europea. Gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie dei consumatori*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 4, 2013, pp. 1403 ss.; A. SARDU, *La Piattaforma Europea per la risoluzione delle controversie online*, in *Diritto Mercato e Tecnologia*, 2016, pp. 70 ss.; G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega, G. Capilli, cit., pp. 402 ss.

⁴¹² Considerando n. 9, regolamento n. 524/2013.

⁴¹³ Considerando n. 10, regolamento n. 524/2013.

⁴¹⁴ Considerando n. 23, regolamento n. 524/2013.

⁴¹⁵ Considerando n. 12, regolamento n. 524/2013.

troverse derivanti da operazioni online. La piattaforma ODR dovrebbe fornire informazioni generali sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie contrattuali derivanti da contratti di vendita o contratti di servizi online tra professionisti e consumatori, consentire agli stessi di presentare reclami mediante la compilazione di un modulo elettronico disponibile in tutte le lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione e di accludere documenti pertinenti. La piattaforma ODR dovrebbe, ancora, trasmettere i reclami all'organismo ADR competente e, inoltre, mettere a disposizione gratuitamente uno strumento elettronico di gestione dei casi che consenta agli organismi ADR di condurre online la procedura di risoluzione della controversia con le parti mediante la stessa piattaforma ODR. Gli organismi ADR non dovrebbero però essere tenuti a utilizzare lo strumento di gestione dei casi⁴¹⁷.

Comunque, il regolamento non dovrebbe impedire il funzionamento di organismi di risoluzione delle controversie online o di meccanismi ODR che operano nell'Unione. Non dovrebbe neppure impedire agli organismi o ai meccanismi di risoluzione delle controversie di trattare le controversie riguardanti operazioni online che sono state presentate loro direttamente⁴¹⁸.

Sul piano istituzionale, è compiutamente delineata la *governance* della piattaforma ODR affidata alla Commissione europea e sono, altresì, strutturate le trame di relazioni con i punti di contatto statali, gli organismi ADR, le associazioni dei consumatori e quelle dei professionisti. Quanto alla gestione, infine, sono stabilite le regole di organizzazione e funzionamento, anche per quanto attiene all'interazione con le istituzioni europee e nazionali, oltre che con gli *stakeholders* e gli utilizzatori del servizio compositivo online.

Passando all'esame dei tratti qualificanti della disciplina contenuta nel regolamento, anzitutto, si ribadisce che si intende realizzare il duplice obiettivo di elevare il livello di protezione dei consumatori e garantire il corretto funzionamento del mercato interno, con specifico riferimento alla dimensione digitale. A tal fine, si istituisce la piattaforma ODR europea che agevola la risoluzione

⁴¹⁶ Considerando n. 18, regolamento n. 524/2013.

⁴¹⁷ Considerando n. 18, regolamento n. 524/2013.

⁴¹⁸ Considerando n. 24, regolamento n. 524/2013.

extragiudiziale indipendente, imparziale, efficace, rapida ed equa delle controversie online tra consumatori e professionisti⁴¹⁹.

Più precisamente, quanto all'ambito di applicazione⁴²⁰, il regolamento⁴²¹ si riferisce alla risoluzione extragiudiziale delle controversie concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi online tra un consumatore residente e un professionista stabilito nell'Unione, attraverso l'intervento di un organismo ADR inserito nell'elenco di cui all'art. 20, par. 2, della direttiva 2013/11/UE e che comporta l'utilizzo della piattaforma ODR. Il regolamento⁴²² richiama le definizioni e, quindi, le discipline dettate dalla direttiva 2013/11/UE riferite, tra l'altro, alle procedure e agli organismi ADR⁴²³. L'elemento qualificante dell'intervento regolamentare, infatti, attiene alla dimensione digitale riferita tanto alla relazione contrattuale di consumo dalla quale scaturisce la controversia⁴²⁴, quanto all'utilizzazione della piattaforma ODR⁴²⁵ da parte dell'organismo ADR competente a gestire la relativa procedura.

La principale opzione applicativa lasciata aperta attiene alla possibilità, rimessa alla scelta della disciplina nazionale attuativa

⁴¹⁹ Art. 1 (Oggetto), regolamento n. 524/2013.

⁴²⁰ F. VALBUENA GONZÁLEZ, *La plataforma europea de resolución de litigios en línea (ODR) en materia de consumo*, cit., pp. 1003 ss.; S. BERNHEIM-DESVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, in *JurisClasseur Concurrence - Consommation*, Fasc. n. 1230, 2014, p. 32; G. RECINTO, *La natura giuridica del settlment tra giusto processo e giuste Online Dispute Resolution*, cit., pp. 7 ss.; L. BUGIOLACCHI, *Commercio elettronico e ODR (Online Dispute Resolutions) dopo il Regolamento n. 524/2013 dell'Unione Europea. Gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie dei consumatori*, in *Resp. civ. e prev.*, cit., pp. 1408 ss.; G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., pp. 711 s.; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 411 s.; G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina e coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, cit., pp. 405 s.

⁴²¹ Art. 2 (Ambito di applicazione), regolamento n. 524/2013.

⁴²² Art. 4 (Definizioni), regolamento n. 524/2013.

⁴²³ Le principali definizioni dettate dalla direttiva 2013/11/UE, come già rilevato, sono contenute nell'art. 4 (Definizioni).

⁴²⁴ Considerando n. 6, regolamento n. 524/2013.

⁴²⁵ Considerando n. 18, regolamento n. 524/2013.

della direttiva 2013/11/UE, di estendere il regolamento, oltre che alle procedure ADR avviate da un consumatore contro il professionista⁴²⁶, anche a quelle reciproche, qualora la legislazione dello Stato membro di abituale residenza del consumatore lo consenta⁴²⁷.

A tal proposito, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione se la loro legislazione statale autorizza o meno la risoluzione delle controversie avviate dal professionista nei confronti di un consumatore attraverso l'intervento di un organismo ADR⁴²⁸. Per queste controversie, tuttavia, l'applicazione del regolamento non impone agli Stati membri alcun obbligo di assicurare che gli organismi ADR propongano procedure per la risoluzione extragiudiziali delle stesse controversie⁴²⁹.

Siccome il regolamento non pregiudica la direttiva 2008/52/UE⁴³⁰, come già riferito, si deve ritenere che la mediazione possa trovare applicazione anche nella risoluzione extragiudiziale delle controversie di consumo che sono affidate agli organismi ADR che utilizzano la piattaforma ODR. Il raccordo sistematico tra discipline europee e nazionali applicabili alla mediazione e alle ADR e ODR per la risoluzione delle controversie scaturenti da operazioni di consumo online, pertanto, costituisce lo snodo giuridico e organizzativo fondamentale dell'analisi che si conduce⁴³¹.

⁴²⁶ Sono queste, infatti, le procedure che cadono direttamente nell'ambito applicativo della direttiva 2013/11/UE (art. 2), in quanto quelle avviate da un professionista nei confronti di un consumatore, di regola, sono escluse (art. 2, par. 2, lett. g). Gli Stati membri, tuttavia, potrebbero ammettere siffatta possibilità, nell'ambito dell'introduzione delle misure ulteriori, rispetto a quelle contenute nella disciplina minima stabilita dalla direttiva, al fine di assicurare un livello superiore di tutela del consumatore.

⁴²⁷ Art. 2, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁴²⁸ Art. 2, par. 3, regolamento n. 524/2013. In caso positivo, quando effettuano la notificazione dell'elenco di cui all'art. 20, par. 2, della direttiva 2013/11/UE, le autorità competenti comunicano alla Commissione quali organismi trattano tali controversie.

⁴²⁹ Art. 2, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁴³⁰ Art. 3 (Rapporto con altri atti giuridici dell'Unione), regolamento n. 524/2013.

⁴³¹ Sul punto, v. F. LUISO, *La Direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 1312 ss.; L. BUGIOLACCHI, *Commercio elettronico e ODR (Online Dispute Resolutions) dopo il Regolamento*

Questa raccordo di fonti e strutture amministrative e tecnologiche, infatti, offre i più significativi elementi ricostruttivi affinché il progetto istitutivo del registro europeo dei mediatori trovi la più appropriata collocazione nel sistema online della giustizia alternativa dell'Unione.

In relazione all'istituzione della piattaforma ODR, anzitutto, il regolamento attribuisce alla Commissione i poteri e le responsabilità⁴³². Più precisamente, la Commissione sviluppa tale piattaforma ed è responsabile per quanto riguarda il funzionamento, comprese tutte le funzioni di traduzione necessarie ai fini del regolamento, la sua manutenzione, il suo finanziamento e la sicurezza dei dati. La piattaforma ODR è di facile impiego, dovrebbe essere resa accessibile a tutti, comprese le persone vulnerabili, e garantire la tutela della vita privata fin dalla sua progettazione⁴³³. La Commissione rende accessibile la piattaforma ODR tramite i suoi siti web che forniscono informazioni ai cittadini e alle imprese dell'Unione e, in particolare, attraverso il portale «la tua Europa»⁴³⁴.

n. 524/2013 dell'Unione Europea. Gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie dei consumatori, in *Resp. civ. e prev.*, cit., pp. 1410 s., 1414 ss.; O. DESIATO, *Le politiche dell'unione europea in favore della «degiurisdizionalizzazione» e i più recenti interventi del legislatore italiano in tema di ADR per i consumatori*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 5, 2016, pp. 1793 ss.; M. IMBRENDA, *Conciliazione e mediazione telematiche nell'esperienza nazionale e straniera*, in *ODR e tentativo obbligatorio di mediazione*, cit., pp. 29 ss.; A. DIFLORIO, *La mediazione in Europa nelle decisioni delle Corti. La direttiva 2013/11/UE e di "decreto del fare"*, in *Questione giustizia*, 2014, n. 1, pp. 131 ss.; C. MARIOTTINI, *Due nuovi strumenti in materia di risoluzione delle controversie dei consumatori*, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 2013, pp. 831 ss.; M.P. GASPERINI, *Il sistema delle ADR in Italia, tra contesto europeo e policies interne in materia di giustizia civile*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, n. 6/2017, pp. 135 ss.; E. VÁSQUEZ DE CASTRO, *Resolución alternativa de disputas en materia de consumo. ¿Una nueva mediación?*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina e coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, cit., pp. 120 ss.; G. GIOIA, *La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori. Analisi comparata*, *ivi*, p. 390.

⁴³² Art. 5 (Istituzione della piattaforma ODR), del regolamento n. 524/2013.

⁴³³ Art. 5, par. 1, regolamento n. 524/2013.

⁴³⁴ Art. 5, par. 3. Il portale «La tua Europa», creato conformemente alla decisione 2004/387/CE, è disponibile all'indirizzo web: <https://europa.eu/youreurope/>.

La piattaforma ODR costituisce l'unico punto di accesso per i consumatori e i professionisti che desiderano risolvere in ambito extragiudiziale le controversie oggetto del regolamento. Essa, in particolare, consiste in un sito interattivo che offre un accesso elettronico e gratuito in tutte le lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione⁴³⁵.

Il regolamento individua specificamente le molteplici funzioni della piattaforma ODR⁴³⁶, costituite da: mettere a disposizione un modulo di reclamo elettronico; informare del reclamo la parte convenuta; individuare l'organismo ADR competente e trasmettere il reclamo a quello cui le parti hanno concordato di rivolgersi; proporre uno strumento elettronico di gestione dei casi che consenta alle parti e all'organismo ADR di condurre online la procedura ADR mediante la piattaforma ODR; fornire alle parti e all'organismo ADR la traduzione delle informazioni necessarie per la risoluzione della controversia e che sono scambiate tramite la piattaforma ODR; mettere a disposizione degli organismi ADR un modulo elettronico per trasmettere alla piattaforma le informazioni relative alla procedura ADR gestita; mettere a disposizione un sistema di commenti (*feedback*) che consenta alle parti di esprimersi sul funzionamento della piattaforma ODR e dell'organismo ADR che ha gestito la procedura ADR; rendere pubbliche le informazioni generali sull'ADR, quelle sugli organismi ADR iscritti nell'elenco e che siano competenti a trattare le controversie oggetto del regolamento, una guida online sulla presentazione dei reclami tramite piattaforma ODR, informazioni sui punti di contatto ODR designati dagli Stati membri e dati statistici sui risultati delle controversie trasmesse agli organismi ADR tramite la piattaforma ODR. La Commissione deve garantire che tutte le richiamate informazioni siano accurate, aggiornate e fornite in modo chiaro, comprensibile e facilmente accessibile⁴³⁷.

Di particolare importanza è la circostanza che gli organismi ADR, inseriti nell'elenco dell'art. 20, par. 2, della direttiva 2013/11/UE, che sono competenti a trattare le controversie oggetto del

⁴³⁵ Art. 5, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁴³⁶ Art. 5, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁴³⁷ Art. 5, par. 5, regolamento n. 524/2013.

regolamento devono essere registrati elettronicamente sulla piattaforma ODR⁴³⁸. Tanto permette un diretto ed evidente raccordo tra l'elenco europeo degli organismi ADR e la piattaforma europea ODR. Il dato è assai significativo ai fini della realizzazione del progetto istitutivo del registro europeo dei mediatori.

La Commissione è stata pure incaricata dell'immediata verifica della piattaforma ODR⁴³⁹, in relazione alla funzionalità tecnica e alla facilità d'uso della piattaforma ODR stessa e del modulo di reclamo, anche per quanto riguarda la traduzione. La verifica si deve effettuare e valutare insieme ad esperti degli Stati membri in materia di ODR e ai rappresentanti dei consumatori e dei professionisti. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sui risultati della verifica e adotta le misure appropriate per affrontare potenziali problematiche, al fine di assicurare l'efficace funzionamento della piattaforma ODR⁴⁴⁰, descrivendo altresì le misure tecniche e organizzative che intende adottare affinché la piattaforma ODR rispetti i requisiti in materia di tutela della vita privata⁴⁴¹.

Pure questo dato è significativo per la costruzione di un sistema partecipato, multilivello e aperto che permette di controllare il funzionamento delle ADR e ODR. L'analisi, infatti, è collegiale e diretta a proporre di continuo miglieorie alle regole di organizzazione e funzionamento del sistema, con il diretto coinvolgimento di tutte le componenti delle parti interessate: politiche, amministrative, sociali e tecnologiche. Un sistema in via di sviluppo che coinvolge tutti i mediatori da iscrivere nel registro europeo al fine di creare una piattaforma unica della giustizia alternativa dell'Unione.

Il regolamento disciplina pure la rete di relazioni istituzionali che garantiscono il funzionamento e l'interazione verso l'esterno della piattaforma ODR. In primo luogo, si costruisce una rete di punti di contatto ODR con tutti gli Stati membri dell'Unione⁴⁴².

⁴³⁸ Art. 5, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁴³⁹ Art. 6 (Verifica della piattaforma ODR), regolamento n. 524/2013.

⁴⁴⁰ Art. 6, par. 1, del regolamento n. 524/2013.

⁴⁴¹ Art. 6, par. 2, del regolamento n. 424/2013.

⁴⁴² Art. 7 (Rete di punti di contatto ODR), regolamento n. 524/2013.

Più precisamente, ogni Stato membro designa un punto di contatto ODR, comunicando il nominativo e le modalità di contatto alla Commissione. Al riguardo, nell'affidare la responsabilità per il punto di contatto ODR, gli Stati membri godono di ampia discrezionalità potendo designare i loro centri della rete di Centri europei dei consumatori, le associazioni dei consumatori o qualsiasi altro organismo. Ogni punto di contatto dispone di almeno due assistenti ODR⁴⁴³.

I punti di contatto ODR forniscono assistenza per la risoluzione delle controversie riguardanti reclami presentati mediante la piattaforma ODR. Il regolamento declina le diverse funzioni dei punti di contatto, anzitutto, quanto all'agevolazione, in caso di richiesta, della comunicazione tra le parti e l'organismo ADR competente, per tutta una serie informazioni e attività utili all'utilizzazione della piattaforma ODR per la risoluzione della controversia⁴⁴⁴. I punti di contatto ODR hanno anche la funzione di presentare ogni due anni, in base alle esperienze pratiche raccolte nell'esecuzione delle loro funzioni, una relazione di attività alla Commissione e agli Stati membri.

Malgrado il regolamento non obblighi il punto di contatto ODR a svolgere le sue funzioni con riguardo alle controversie in cui le parti risiedono abitualmente nello stesso Stato membro⁴⁴⁵, tenuto conto di circostanze nazionali, gli Stati membri possono decidere che anche per tali controversie il punto di contatto ODR svolga una o più delle sue funzioni⁴⁴⁶. Da ciò si evince che pur operando i punti di contatto ODR con precipuo riferimento alle controversie transfrontaliere, essi possono intervenire

⁴⁴³ Art. 7, par. 1, regolamento n. 524/2013.

⁴⁴⁴ L'assistenza può riguardare la presentazione del reclamo e dei documenti, la trasmissione alle parti e all'organismo ADR di informazioni concernenti i diritti dei consumatori applicabili nello Stato membro del punto di contatto ODR, che dispone dell'assistente, la trasmissione di informazioni sul funzionamento della piattaforma ODR, la trasmissione alle parti di spiegazioni sulle norme procedurali applicate dagli organismi ADR individuati, la trasmissione alla parte ricorrente di informazioni sugli altri mezzi di ricorso se una controversia non può essere risolta tramite la piattaforma ODR (art. 7, par. 2, lett. a), punti da i) a v), regolamento n. 524/2013).

⁴⁴⁵ Art. 7, par. 3, regolamento n. 524/2013.

⁴⁴⁶ Art. 7, par. 4, regolamento n. 524/2013.

anche per quelle interne, ove ciò appaia agli Stati membri opportuno.

La Commissione istituisce una rete di punti di contatto ODR che consente la cooperazione tra essi e contribuisce all'esecuzione delle loro funzioni⁴⁴⁷. La Commissione convoca almeno due volte l'anno una riunione dei membri della rete di punti di contatto ODR in modo da consentire uno scambio delle migliori pratiche e una discussione di eventuali problematiche ricorrenti nel funzionamento della piattaforma ODR⁴⁴⁸. La stessa Commissione fissa le regole concernenti le modalità di cooperazione fra i punti di contatto ODR⁴⁴⁹. La strutturazione della rete dei punti di contatto ODR costituisce un altro elemento assai rilevante nella prospettiva dell'istituzione e del funzionamento del registro europeo dei mediatori.

La strutturazione della rete di punti di contatto statali per la risoluzione delle controversie online, coordinata dalla Commissione, è un altro elemento molto importante nella prospettiva dell'istituzione e del funzionamento di una piattaforma comune dell'Unione per la giustizia alternativa. Questa rete facilita la gestione e lo sviluppo della risoluzione alternativa delle controversie transnazionali e, inoltre, delle controversie nazionali online. La stessa rete contribuisce anche allo sviluppo delle migliori pratiche che possono essere condivise e utilizzate anche nella risoluzione alternativa del contenzioso riguardante ambiti diversi da quello di consumo, in materia civile e commerciale. Per tali motivi, la strutturazione normativa, amministrativa e tecnologica della rete di punti di contatto statali per la risoluzione delle controversie online, coordinata dalla Commissione, è un altro elemento fondamentale da cui prende spunto per stabilire il registro europeo dei mediatori, all'interno della cornice comune della piattaforma europea di giustizia alternativa.

5. *Il procedimento tramite la piattaforma ODR.* – Il regolamento europeo n. 524/2013 fornisce una serie di disposizioni procedi-

⁴⁴⁷ Art. 7, par. 5, regolamento n. 524/2013.

⁴⁴⁸ Art. 7, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁴⁴⁹ Art. 7, par. 7, regolamento n. 524/2013.

mentali dedicate alle tre principali fasi della presentazione del reclamo⁴⁵⁰, del trattamento e della sua trasmissione⁴⁵¹ e della risoluzione della controversia⁴⁵², che contengono ulteriori elementi significativi. Le regole della procedura ADR avviata e, se del caso, gestita tramite la piattaforma ODR, infatti, sono applicabili anche alla mediazione online di consumo e, quindi, ai mediatori che appartengono agli organismi ADR iscritti nell'elenco europeo e, in prospettiva, nell'istituendo registro europeo dei mediatori⁴⁵³.

Dell'introduttiva fase procedimentale, anzitutto, il regolamento indica sia le modalità di presentazione e sia il contenuto del reclamo che da avvio alla procedura ADR sulla piattaforma ODR. Più precisamente, quanto al primo aspetto, la parte che intende presentare un reclamo alla piattaforma ODR compila l'apposito modulo elettronico, di agevole impiego e facilmente accessibile sulla stessa piattaforma ODR⁴⁵⁴. Quanto all'aspetto contenutistico, le informazioni presentate dal consumatore devono essere sufficienti per determinare l'organismo ADR competente⁴⁵⁵.

Siffatto criterio funzionale è di fondamentale importanza non solo per la disciplina del reclamo, ma anche per la configurazio-

⁴⁵⁰ Art. 8 (Presentazione di un reclamo), regolamento n. 524/2013.

⁴⁵¹ Art. 9 (Trattamento e trasmissione di un reclamo), regolamento n. 524/2013.

⁴⁵² Art. 10 (Risoluzione della controversia), regolamento n. 524/2013.

⁴⁵³ C. MARQUES CEBOLA, in *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, cit., p. 369; F. VALBUENA GONZÁLEZ, *La plataforma europea de resolución de litigios en línea (ODR) en materia de consumo*, cit., pp. 1007 ss.; L. BUGIOLACCHI, *Commercio elettronico e ODR (Online Dispute Resolutions) dopo il Regolamento n. 524/2013 dell'Unione Europea. Gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 1411 ss.; G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., pp. 714 s.; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 412 s.; M. MARIANELLO, *Le ODR nel settore dell'energia*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, cit., pp. 455 ss.

⁴⁵⁴ Art. 8, par. 1, regolamento n. 524/2013.

⁴⁵⁵ Art. 8, par. 2, regolamento n. 524/2013.

ne della piattaforma ODR e del collegamento elettronico con il registro europeo degli organismi ADR e, in prospettiva, con quello dei mediatori. Si indicano i profili soggettivi ed oggettivi più significativi dei mediatori da segnalare al pubblico.

In particolare, le informazioni da fornire per la presentazione del reclamo sono state puntualmente indicate nell'allegato al regolamento, che le suddivide in sedici voci riguardanti: le generalità e la qualifica delle parti, la lingua utilizzata da ciascuno, il tipo di bene o servizio, le modalità di acquisto, il prezzo e la data d'acquisto, l'eventuale contatto diretto che sia intercorso tra le parti, l'eventuale esperimento di altra procedura ADR o giurisdizionale, il tipo di reclamo e la descrizione del contenuto e l'indicazione degli organismi ADR che il professionista è tenuto o si è impegnato a utilizzare. Si precisa, inoltre, che la parte ricorrente può anche accludere documenti a sostegno del suo reclamo.

La Commissione, con propri atti esecutivi, adegua le informazioni occorrenti per individuare gli organismi ADR competenti che siano iscritti nell'elenco di cui all'art. 20, par. 2, della direttiva 2013/11/UE, e definisce le regole concernenti le caratteristiche del modulo di reclamo elettronico⁴⁵⁶. In ogni caso il regolamento precisa che mediante il modulo di reclamo elettronico e i documenti ad esso allegati saranno trattati solamente dati corretti, pertinenti e non eccessivi rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti⁴⁵⁷.

Passando alla disciplina delle sequenze dell'ulteriore fase procedimentale del trattamento e della trasmissione del reclamo, il regolamento esordisce stabilendo che un reclamo presentato alla piattaforma ODR è trattato se tutti i campi necessari del modulo elettronico sono compilati⁴⁵⁸. In caso di incompletezza della compilazione del modulo, la parte ricorrente è informata dell'impossibilità di trattare il reclamo se non sono fornite le informazioni mancanti⁴⁵⁹.

⁴⁵⁶ Art. 8, par. 3 e 4, regolamento n. 524/2013.

⁴⁵⁷ Art. 8, par. 5, regolamento n. 524/2013.

⁴⁵⁸ Art. 9, par. 1, regolamento n. 524/2013.

⁴⁵⁹ Art. 9, par. 2, regolamento n. 524/2013.

Quando riceve un modulo di reclamo debitamente compilato, la piattaforma ODR lo trasmette alla parte convenuta, in modo facilmente comprensibile e senza indugi, in una delle lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione europea prescelta da detta parte. Unitamente al reclamo si trasmettono i dati rilevanti ai fini dello svolgimento del procedimento, quali sono specificati nel regolamento. In primo luogo, è prevista l'informazione che le parti devono trovare un accordo su un organismo ADR in modo da potergli inoltrare il reclamo e che, se le parti non raggiungono un accordo o se non viene identificato alcun organismo ADR competente, il reclamo non sarà trattato⁴⁶⁰. In secondo luogo, sono da fornire le informazioni circa l'organismo o gli organismi ADR competenti a trattare il reclamo, se indicati nel modulo di reclamo elettronico o identificati dalla piattaforma ODR in base alle informazioni fornite in detto modulo⁴⁶¹.

Nel regolamento si distinguono le ulteriori informazioni da fornire a seconda di chi tra il consumatore e il professionista assuma la posizione procedimentale di parte istante e quella di parte convenuta. La loro posizione, infatti, è rilevante ai fini dell'individuazione dell'organismo ADR competente e del successivo sviluppo della procedura ADR.

Più precisamente, nel caso in cui la parte convenuta sia un professionista, la trasmissione da parte della piattaforma ODR del reclamo contiene un invito a dichiarare entro dieci giorni di calendario: se il professionista si impegna o è tenuto a ricorrere a uno specifico organismo ADR per la risoluzione delle controversie con i consumatori e, a meno che non sia tenuto a ricorrere a uno specifico organismo ADR, se il professionista è disposto a ricorrere a uno o più organismi ADR tra quelli indicati nel reclamo o identificati dalla piattaforma ODR in base alle indicazioni contenute nel modulo⁴⁶².

Nel caso invece in cui la parte convenuta sia un consumatore e il professionista sia tenuto a ricorrere a uno specifico organismo ADR, la comunicazione contiene un invito a trovare un accordo entro dieci giorni di calendario in merito a tale organismo

⁴⁶⁰ Art. 9, par. 3, lett. a), regolamento n. 524/2013.

⁴⁶¹ Art. 9, par. 3, lett. b), regolamento n. 524/2013.

⁴⁶² Art. 9, par. 3, lett. c), regolamento n. 524/2013.

ADR. In alternativa, qualora il professionista non sia tenuto a uno specifico organismo ADR, un invito a scegliere uno o più organismi ADR tra quelli indicati nel modulo di reclamo o identificati dalla piattaforma ODR in base alle indicazioni contenute nel modulo⁴⁶³.

Infine, in ogni caso, la trasmissione alla parte convenuta del modulo di reclamo deve essere accompagnata dall'indicazione del nome e delle modalità di contatto per il punto di contatto ODR nello Stato membro in cui la parte convenuta è stabilita o residente, nonché una breve descrizione delle funzioni di assistenza della parte nella risoluzione della controversia⁴⁶⁴. Al riguardo, è bene ricordare che le funzioni assistenziali del punto di contatto ODR per le parti sono sempre dovute per la risoluzione delle controversie transfrontaliere⁴⁶⁵, mentre in quelle nazionali la prestazione delle funzioni assistenziali dipende dalla scelta compiuta dallo Stato membro di appartenenza⁴⁶⁶.

Proseguendo l'esame delle sequenze procedurali disegnate dal regolamento, sempre all'interno della fase di trattamento e trasmissione, si stabilisce che la piattaforma ODR si occupi di trasmettere alla parte ricorrente le determinazioni richieste alla parte convenuta⁴⁶⁷, a seconda dei casi, professionista o consumatore in merito alla scelta dell'organismo ADR competente. Più precisamente, al ricevimento delle informazioni predette, la piattaforma ODR comunica senza indugio e in modo facilmente comprensibile alla parte ricorrente, in una delle lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione prescelta da tale parte, le conseguenti indicazioni⁴⁶⁸. In primo luogo, viene data anche alla parte ricorrente l'informazione, già fornita dalla piattaforma ODR alla parte convenuta⁴⁶⁹, secondo la quale le parti devono trovare un accordo sull'organismo al quale inoltrare il reclamo e che in

⁴⁶³ Art. 9, par. 3, lett. d), regolamento n. 524/2013.

⁴⁶⁴ Art. 9, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁴⁶⁵ Art. 7, par. 3, regolamento n. 524/2013.

⁴⁶⁶ Art. 7, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁴⁶⁷ Art. 9, par. 3, regolamento n. 524/2013.

⁴⁶⁸ Art. 9, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁴⁶⁹ Art. 9, par. 3, lett. a), regolamento n. 524/2013.

manca di un loro accordo e se non viene identificato un organismo ADR competente, il reclamo non sarà trattato⁴⁷⁰.

Nel caso in cui la parte ricorrente sia un consumatore, la piattaforma ODR gli fornisce l'informazione circa l'organismo o gli organismi ADR già indicati dal professionista⁴⁷¹, nonché un invito a trovare un accordo in merito a un organismo ADR entro 10 giorni di calendario⁴⁷². Nel caso inverso in cui la parte ricorrente sia un professionista e tale professionista non sia tenuto a ricorrere a uno specifico organismo ADR, gli fornisce l'informazione circa l'organismo o gli organismi ADR indicati dal consumatore⁴⁷³, nonché un invito a trovare un accordo in merito all'organismo ADR entro dieci giorni di calendario⁴⁷⁴.

L'informazione che la piattaforma trasmette alla parte ricorrente, infine, concerne il nome e le modalità di contatto per il punto di contatto ODR nello Stato membro in cui la parte ricorrente è stabilita o residente, nonché una breve descrizione delle funzioni assistenziali affidatele⁴⁷⁵. Ancora una volta occorre segnalare che per le controversie nazionali, a differenza di quelle transfrontaliere, l'assistenza del punto di contatto ODR alla parte è subordinata dalla decisione dello Stato membro di appartenenza.

In relazione alle richiamate informazioni concernenti gli organismi ADR, che le parti si scambiano tramite la piattaforma ODR, il regolamento precisa che debbano contenere una descrizione delle principali caratteristiche di ciascun organismo ADR⁴⁷⁶. Le indicazioni trasmesse con la piattaforma ODR permettono sia di identificare l'organismo ADR indicato e sia di compiere delle scelte consapevoli, anche di carattere comparativo, in merito all'utilizzazione dell'organismo e alla conduzione della procedura ADR per la risoluzione della controversia. Più

⁴⁷⁰ Art. 9, par. 4, lett. a), regolamento n. 524/2013.

⁴⁷¹ Ai sensi dell'art. 9, par. 3, lett. c), regolamento n. 524/2013.

⁴⁷² Art. 9, par. 4, lett. b), regolamento n. 524/2013.

⁴⁷³ Ai sensi dell'art. 9, par. 3, lett. d), regolamento n. 524/2013.

⁴⁷⁴ Art. 9, par. 4, lett. c), regolamento n. 524/2013.

⁴⁷⁵ Art. 9, par. 4, lett. d), regolamento n. 524/2013.

⁴⁷⁶ Art. 9, par. 5, regolamento n. 524/2013.

precisamente, le informazioni sull'organismo ADR comprendono le indicazioni concernenti: il nome, i contatti e l'indirizzo del sito web; le eventuali tariffe relative alla procedura ADR; la lingua o le lingue in cui può essere condotta la procedura ADR; la durata media e la natura vincolante o no dell'esito della procedura ADR; e, infine, i motivi per cui un organismo ADR può rifiutare il trattamento di una determinata controversia, a norma dell'art. 5, par. 4, della direttiva 2013/11/UE⁴⁷⁷.

Al riguardo, è bene sottolineare che tali indicazioni ripropongono, in buona misura, quelle che sono contenute negli elenchi nazionali degli organismi ADR⁴⁷⁸ che sono ripresi nell'elenco europeo⁴⁷⁹, a sua volta, collegato elettronicamente alla piattaforma ODR⁴⁸⁰. Tali indicazioni assumono un notevole rilievo sistematico ai fini dell'utilizzazione degli organismi ADR che gestiscano procedure di mediazione e, in prospettiva, ai fini della configurazione, oltre che del raccordo amministrativo ed elettronico, dell'istituendo registro europeo dei mediatori all'interno del sistema complessivo della giustizia alternativa nell'Unione.

Proseguendo nell'esame del regolamento quanto all'evoluzione dell'iter procedimentale, qualora le parti abbiano concordato di utilizzare un organismo ADR, la piattaforma ODR trasmette ad esso il reclamo automaticamente e senza indugio⁴⁸¹. Quindi, spetta allo stesso organismo ADR cui è stato trasmesso il reclamo informare senza indugio le parti se accettano o rifiutano di trattare la controversia conformemente all'art. 5, par. 4, della direttiva 2013/11/UE. I motivi di rifiuto previsti espressamente dalla citata norma della direttiva, peraltro, possono essere stati recepiti nella legislazione nazionale e, in tale eventualità, sono rimessi all'applicazione dell'organismo ADR che deve però farne espressa comunicazione all'autorità competente ai fini dell'iscrizione nel registro⁴⁸². L'indicazione, come appena illustrato, deve essere espressamen-

⁴⁷⁷ Art. 9, par. 5, lett. a) – f), regolamento n. 524/2013.

⁴⁷⁸ Art. 20, par. 2, lett. da a) a h), direttiva 2008/52/CE.

⁴⁷⁹ Art. 20, par. 4, direttiva 2008/52/CE.

⁴⁸⁰ Art. 5, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁴⁸¹ Art. 9, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁴⁸² Art. 20, par. 2, lett. h), direttiva 2013/11/UE.

te riportata nel contenuto delle informazioni concernenti l'organismo ADR comunicate dalla piattaforma ODR alle parti del reclamo⁴⁸³.

L'organismo ADR che abbia accettato di trattare la controversia, oltre a darne comunicazione, informa altresì le parti in merito alle sue norme procedurali e, se del caso, sui costi della procedura di risoluzione della controversia interessata⁴⁸⁴. In proposito, si segnala che il consumatore ha diritto di accedere alle ADR di qualità gratuitamente o, comunque, con costi modici⁴⁸⁵. L'indicazione del regime tariffario praticato dall'organismo ADR, come già evidenziato, rientra sia tra le informazioni che compaiono nel registro degli organismi ADR iscritti⁴⁸⁶ e sia tra quelle che la piattaforma ODR comunica alle parti a proposito degli organismi ADR da condividere⁴⁸⁷. L'elemento economico, quindi, costituirà uno dei fattori di comparazione tra organismi ADR che orienterà le scelte procedurali delle parti anche nelle procedure online. L'accesso alla piattaforma ODR, in ogni caso, come già illustrato, è gratuito⁴⁸⁸.

Il regolamento considera pure le eventualità per cui non si riesca a concordare tra le parti un organismo ADR ovvero lo stesso frapponga il proprio rifiuto, dettando una puntuale disciplina in ordine al reclamo e alla tutela del ricorrente. Nell'ordine, qualora le parti non siano riuscite a trovare un accordo su un organismo ADR entro trenta giorni di calendario dalla presentazione del modulo di reclamo ovvero se l'organismo ADR dalle stesse condiviso rifiuta di trattare la controversia, il reclamo non sarà trattato. In questi casi, la parte ricorrente sarà informata della possibilità di contattare un assistente ODR per ottenere informazioni generali su altre forme di ricorso⁴⁸⁹. Il fallimento della sequenza procedimentale, peraltro, dovrebbe limitarsi, se non scon-

⁴⁸³ Art. 9, par. 6, lett. f), regolamento n. 524/2013.

⁴⁸⁴ Art. 9, par. 7, regolamento n. 524/2013.

⁴⁸⁵ Art. 8, lett. c), direttiva 2013/11/UE, con riguardo al requisito dell'efficacia.

⁴⁸⁶ Art. 19, par. 2, lett. b), della direttiva 2013/11/UE.

⁴⁸⁷ Art. 9, par. 5, lett. b), del regolamento n. 524/2013.

⁴⁸⁸ Art. 5, par. 3, del regolamento n. 524/2013.

⁴⁸⁹ Art. 8, par. 8, regolamento n. 524/2013.

giurarsi in ragione della pluralità di organismi ADR iscritti nell'elenco nazionale e collegati elettronicamente alla piattaforma ODR tra i quali le parti possono scegliere. Siffatto vantaggio, peraltro, potrebbe realizzarsi anche per la mediazione in materia civile e commerciale se anche per i centri di mediazione, oltre che per i mediatori, si istituisse un registro europeo, non limitato agli organismi ADR di consumo.

Il regolamento europeo, infine, si occupa della fase della risoluzione della controversia, dettando alcune disposizioni minime di carattere procedurale e organizzativo, che integrano quelle dettate per il sistema delle ADR di consumo dalla direttiva 2013/11/UE. Più precisamente, all'organismo ADR che ha accettato di trattare la controversia affidatagli tramite la piattaforma ODR si impone il rispetto di alcune puntuali regole di comportamento. In primo luogo, il regolamento prescrive⁴⁹⁰ che la procedura ADR deve essere conclusa entro il termine di cui all'art. 8, lett. e), della direttiva 2013/11/CE. La stessa direttiva, infatti, fissa un termine massimo di novanta giorni di calendario, decorrenti dalla data in cui l'organismo ADR ha ricevuto il fascicolo completo del reclamo per la comunicazione dell'esito della procedura ADR alle parti. Solo in caso di controversie particolarmente complesse, l'organismo ADR incaricato può, a sua discrezione, prorogare il termine di 90 giorni di calendario. Le parti devono essere informate di tale proroga e della durata prevista del periodo necessario per la conclusione della controversia. In ogni caso, la durata media delle procedure ADR, come illustrato, costituisce una delle indicazioni sugli organismi ADR che la piattaforma deve comunicare alle parti del reclamo⁴⁹¹.

In secondo luogo, il regolamento vieta all'organismo ADR di imporre la presenza fisica delle parti o dei loro rappresentanti, a meno che le sue norme procedurali prevedano tale possibilità e le parti siano d'accordo⁴⁹². La dimensione digitale del mercato, evidenziata dalla modalità online della operazione di scambio transfrontaliero dei beni e dei servizi, oltre che dall'utilizzazione della piattaforma ODR per presentare il reclamo, rendono mar-

⁴⁹⁰ Art. 10, lett. a), regolamento n. 524/2013.

⁴⁹¹ Art. 9, par. 5, lett. d), regolamento n. 524/2013.

⁴⁹² Art. 10, lett. b), regolamento n. 524/2013.

ginale la presenza fisica delle parti, in favore di una interazione online nella gestione della procedura ADR. L'indicazione dell'eventuale esigenza della presenza fisica delle parti e dei loro rappresentanti, compresa una dichiarazione dell'organismo ADR relativa alla possibilità di svolgere la procedura ADR in forma orale o scritta, rientra tra le informazioni da trasmettere all'autorità competente ai fini dell'iscrizione nell'elenco degli organismi ADR⁴⁹³. Si tratta di un dato senz'altro significativo, da intendere incluso tra le norme procedurali che l'organismo ADR che accetta di trattare il reclamo deve tempestivamente comunicare tramite la piattaforma ODR alle parti⁴⁹⁴ e, che, in ogni caso, dovrebbe essere portato previamente a conoscenza del pubblico. In tal senso, la pubblicità del dato attraverso gli elenchi nazionali e quello europeo degli organismi ADR soddisfa una esigenza selettiva assai sentita, soprattutto nelle controversie transfrontaliere.

In base al regolamento europeo, ancora, l'organismo ADR è tenuto a trasmettere senza indugio alla piattaforma ODR ulteriori informazioni rilevanti per identificare la procedura ADR e tracciarne la gestione. In particolare, l'organismo ADR deve comunicare la data di ricevimento del fascicolo relativo al reclamo, l'oggetto della controversia, la data della conclusione e l'esito della procedura ADR⁴⁹⁵.

Sono dati, questi, d'interesse non solo delle parti e dell'organismo ADR, ma anche della piattaforma ODR e, più in generale, del sistema della giustizia alternativa dell'intera Unione. Tant'è che, come si illustrerà meglio nel prosieguo, tali dati rientrano tra quelli archiviati, trattati e monitorati dalla Commissione, che li trasmette alle altre istituzioni europee e nazionali, che li utilizzano nelle loro funzioni, e poi li divulgano tra il pubblico⁴⁹⁶.

Infine, si precisa che l'organismo ADR non è tenuto a condurre la procedura ADR tramite la piattaforma ODR⁴⁹⁷. Si lascia, pertanto, all'organismo ADR la relativa scelta organizzativa della

⁴⁹³ Art. 20, par. 2, lett. f), direttiva 2013/11/UE.

⁴⁹⁴ Art. 9, par. 7, regolamento n. 524/2013.

⁴⁹⁵ Art. 10, lett. c), regolamento n. 524/2013.

⁴⁹⁶ Art. 5, par. 4, lett. h), punto v), regolamento n. 524/2013.

⁴⁹⁷ Art. 10, lett. d), regolamento n. 524/2013.

procedura da condividere con le parti. La piattaforma ODR, infatti, quale unico punto di accesso per i consumatori e i professionisti per la risoluzione delle controversie scaturenti da operazioni online di consumo⁴⁹⁸, permette l'interazione iniziale tra le parti del reclamo e l'organismo che accetta di trattare la procedura ADR, ma non anche il sistema interattivo digitale obbligatorio per la gestione delle procedure ADR.

Una siffatta scelta, pertanto, potrà essere compiuta dagli organismi ADR iscritti nell'elenco europeo che vogliano avvalersi della piattaforma ODR per continuare ad avere gratuitamente lo spazio interattivo digitale e tutti i servizi di traduzione per l'efficace gestione online delle procedure ADR. Questa siffatta soluzione, probabilmente, sarà utilizzata dagli organismi ADR soprattutto per risolvere le controversie transfrontaliere, per le quali non dispongono di una propria piattaforma online oppure dei relativi servizi di traduzione nelle lingue delle parti.

Promuovere l'utilizzazione volontaria della piattaforma ODR anche per la gestione online delle procedure ADR, in prospettiva, ne favorirebbe l'applicazione soprattutto nelle controversie transfrontaliere che presentano le maggiori criticità nell'Unione. In questo senso, l'istituzione del registro europeo dei mediatori, da collegare elettronicamente alla piattaforma ODR, costituirebbe una misura per rilanciare la mediazione transfrontaliera online.

6. *La ripartizione multilivello delle competenze.* – Il regolamento europeo n. 524/2013 disciplina ulteriori aspetti fondamentali dell'organizzazione e del funzionamento della piattaforma ODR, che assumono diretto rilievo anche nell'interazione verso l'esterno con le istituzioni e i soggetti a vario titolo coinvolti dal sistema ADR nell'Unione. In particolare, le disposizioni regolamentari si occupano dei dati raccolti dalla piattaforma ODR, al fine della archiviazione e del trattamento nel rispetto delle varie misure organizzative e delle disposizioni di protezione imposte dalle vigenti discipline.

In primo luogo, alla Commissione è attribuita la competenza ad adottare le misure necessarie per istituire e mantenere una

⁴⁹⁸ Art. 5, par. 2, regolamento n. 524/2013.

banca dati elettronica per archiviare le informazioni trattate⁴⁹⁹. Più precisamente, si stabilisce che sono da archiviare le informazioni relative a tutti i dati caricati sulla piattaforma ODR⁵⁰⁰, tra l'altro, per quanto attiene ai profili contenutistici dei reclami, alle comunicazioni intercorse con le parti, gli organismi ADR, i punti di contatto ODR e gli assistenti⁵⁰¹, nonché le restanti informazioni riferite agli altri dati resi accessibili e pubblicati tramite la piattaforma ODR⁵⁰². Nella banca dati si rinvencono anche le informazioni trasmesse alla piattaforma ODR dagli organismi ADR che hanno accettato di trattare la controversia e che concernono i dati rilevanti della procedura ADR⁵⁰³. Nell'istituire e mantenere la banca dati, la Commissione deve pure tenere debitamente conto delle appropriate misure tecniche e organizzative che il regolamento le impone per garantire la riservatezza delle informazioni trattate⁵⁰⁴.

Di fondamentale importanza per il corretto funzionamento della piattaforma ODR sono pure le disposizioni dettate dal regolamento europeo per il trattamento dei dati personali⁵⁰⁵. Basti al riguardo considerare, per un verso, la quantità e la qualità, nonché la delicatezza dei dati oggetto delle informazioni trattate tramite la piattaforma ODR, specie con riferimento al contenuto dei reclami presentati, e, per altro verso, il numero significativo di istituzioni, autorità competenti, punti di contatto ODR, assistenti, organismi ADR, parti e, più in generale, utenti del pubblico che sono coinvolti e possono accedervi.

Nell'ordine, il regolamento distingue tra le varie tipologie di dati trattati dalla piattaforma ODR che sono resi accessibili, in base ai diversi titoli, ai soggetti interessati. Per ciascuno di essi, pertanto, sono precisati il contenuto delle informazioni alle quali può avere accesso, la finalità e le modalità da rispettare.

⁴⁹⁹ Art. 11 (Banca dati), regolamento n. 524/2013.

⁵⁰⁰ Art. 5, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁵⁰¹ Art. 5, par. 4, lett. da a) fino a g), regolamento n. 524/2013.

⁵⁰² Art. 5, par. 4, lett. h), punti da i) a v), regolamento n. 524/2013.

⁵⁰³ Art. 10, lett. c), regolamento n. 524/2013.

⁵⁰⁴ Art. 13, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁵⁰⁵ Art. 12 (Trattamento dei dati personali), regolamento n. 524/2013.

In primo luogo, si stabilisce che l'accesso alle informazioni, inclusi i dati personali, concernenti una controversia e archiviate nella banca dati della piattaforma ODR⁵⁰⁶, è concesso solamente ADR cui è stata trasmessa la controversia ai sensi del regolamento⁵⁰⁷. L'organismo ADR può accedere alle predette informazioni unicamente al fine di trattare la controversia con le parti e trasmettere le ulteriori informazioni che deve rendere alla piattaforma ODR, anche se non la utilizza per condurre la procedura ADR⁵⁰⁸. L'accesso alle stesse informazioni è pure concesso ai punti di contatto ODR, ai fini dello svolgimento delle funzioni di assistenza loro affidate dal regolamento⁵⁰⁹. I punti di contatto ODR, infatti, forniscono assistenza per la risoluzione delle controversie riguardanti reclami presentati attraverso la piattaforma ODR⁵¹⁰, facilitando l'interazione tra la stessa piattaforma ODR, l'organismo ADR e le parti⁵¹¹. L'esercizio dell'accesso è circoscritto, di conseguenza, ai soli punti di contatto ODR statali competenti per il singolo reclamo e, comunque, per realizzare solo la finalità di prestare l'assistenza alla risoluzione della controversia predetta.

Il regolamento disciplina poi l'accesso della Commissione alle informazioni della piattaforma ODR, specificandone l'oggetto, le finalità e le modalità⁵¹². Più precisamente, anche la Commissione può accedere alle informazioni trattate dalla piattaforma ODR per la risoluzione della controversia⁵¹³, quali sono state trasmesse dall'organismo ADR che ha accettato di trattare la controversia e che, essenzialmente, concernono i dati corrispondenti allo svolgimento della procedura ADR. L'accesso alle predette infor-

⁵⁰⁶ Art. 12, par. 1, regolamento n. 524/2013.

⁵⁰⁷ Art. 9, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁵⁰⁸ Art. 10, lett. d), regolamento n. 524/2013.

⁵⁰⁹ Art. 12, par. 1, regolamento n. 524/2013.

⁵¹⁰ Art. 7, par. 2 e 4, regolamento n. 524/2013.

⁵¹¹ Art. 7, par. 2, lett. a) – b), regolamento n. 524/2013.

⁵¹² Art. 12, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁵¹³ Art. 10, regolamento n. 524/2013.

⁵¹⁴ Artt. 5 e 13, regolamento n. 524/2013.

mazioni è consentito, in primo luogo, allo scopo di controllare il corretto funzionamento della piattaforma ODR, di cui la Commissione ha la responsabilità⁵¹⁴. Le informazioni acquisite, inoltre sono utilizzabili per la redazione della relazione periodica che la Commissione deve trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio in merito al funzionamento della piattaforma ODR⁵¹⁵.

Specifiche disposizioni sono state dedicate dal regolamento europeo al trattamento dei dati personali degli utenti della piattaforma ODR⁵¹⁶. In particolare, la Commissione può trattare tali dati personali in quanto sia necessario per assolvere alle sue competenze, anzitutto, nello sviluppo, funzionamento e nella manutenzione della piattaforma ODR⁵¹⁷. Il trattamento dei dati è altresì consentito alla Commissione per assolvere alla finalità di controllo dell'uso della piattaforma ODR da parte degli organismi ADR e dei punti di contatto ODR⁵¹⁸.

Puntuali prescrizioni sono contenute nel regolamento anche per l'archiviazione, la conservazione e la soppressione dei dati personali riguardanti le controversie⁵¹⁹. Tali dati devono essere archiviati nella banca dati della piattaforma ODR solo per il tempo che sia necessario per realizzare le finalità per le quali sono stati raccolti e, inoltre, per garantire che le persone interessate siano in grado di accedere ai propri dati personali allo scopo di esercitare i propri diritti. Il regolamento, in ogni caso, fissa un limite temporale per la detenzione dei dati personali e le modalità di soppressione. Più precisamente, si prescrive che tali dati siano soppressi automaticamente sei mesi dopo la chiusura della controversia trasmessa alla piattaforma ODR, ai sensi della comunicazione effettuata dall'organismo ADR che ha accettato di trattarla⁵²⁰. Il rispetto del medesimo termine semestrale di detenzione, di regola, si applica anche ai dati personali contenuti nelle pratiche nazionali dell'organismo ADR o del punto di contatto

⁵¹⁵ Art. 21(Relazioni), regolamento n. 524/2013.

⁵¹⁶ Art. 13 (Riservatezza dei dati e sicurezza), regolamento n. 524/2013.

⁵¹⁷ Art. 5, par. 1, regolamento n. 524/2013.

⁵¹⁸ Art. 12, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁵¹⁹ Art. 12, par. 3, regolamento n. 524/2013.

⁵²⁰ Art. 10, lett. c), punto iii), regolamento n. 524/2013.

ODR che tratta la relativa controversia. Sono infatti esclusi i casi nei quali le norme procedurali applicate dall'organismo ADR o le disposizioni specifiche della normativa nazionale prevedano un più lungo periodo di detenzione dei dati⁵²¹.

In relazione alla responsabilità per il trattamento dei dati tramite la piattaforma ODR⁵²², il regolamento distingue la posizione dei vari soggetti coinvolti, a seconda delle competenze che assumono e delle attività che compiono⁵²³. Tali indicazioni sono fondamentali ai fini dell'efficienza dell'organizzazione della piattaforma ODR e dell'applicazione delle misure di sicurezza nel trattamento dei dati personali, che ciascuno deve garantire e di cui risponde.

Nell'ordine, ogni assistente ODR è considerato responsabile del trattamento dei dati effettuato in relazione alle proprie attività secondo il regolamento⁵²⁴. All'attribuzione della predetta responsabilità, ai sensi dell'art. 2, lett. d), della direttiva 95/46/CE⁵²⁵, si

⁵²¹ Art. 12, par. 3, regolamento n. 524/2013. Una tale possibilità, infatti, deve ritenersi ammissibile in quanto rafforzi il livello di tutela dei consumatori (Considerando n. 38, Direttiva 2013/11/UE).

⁵²² S. BERNHEIM-DESVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, in *JurisClasseur Concurrence - Consommation*, cit., p. 38.

⁵²³ Art. 12, par. 4, 5 e 6, regolamento n. 524/2013.

⁵²⁴ Art. 12, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁵²⁵ Ai sensi dell'art. 2 (Definizioni), lett. d), della direttiva 95/46/CE, per «responsabile del trattamento» si intende: «la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o qualsiasi altro organismo che, da solo o insieme ad altri, determina le finalità e gli strumenti del trattamento di dati personali. Quando le finalità e i mezzi del trattamento sono determinati da disposizioni legislative o regolamentari nazionali o comunitarie, il responsabile del trattamento o i criteri specifici per al sua designazione possono essere fissati dal diritto nazionale o comunitario». La fonte giuridica europea (Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati) dal 24.5.2018 è stata sostituita dal Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 4.5.2016, L 119/1, che all'art. 4 (Definizioni) contiene le definizioni corrispondenti.

aggiunge la garanzia che le attività di trattamento dei dati rispettino le normative nazionali attuative della stessa direttiva nello Stato membro del punto di contatto ODR che dispone dell'assistente ODR. È questo un altro elemento di particolare importanza per assicurare che la piattaforma ODR per la risoluzione delle controversie di consumo rispetti la normativa europea sul trattamento dei dati personali, anche nella misura rafforzata stabilita nello Stato membro interessato.

Analoga disposizione regolamentare è stata dettata per gli organismi ADR. Ogni organismo ADR, infatti, è considerato responsabile del trattamento dei dati compiuto in relazione alle proprie attività previste dal regolamento⁵²⁶. La responsabilità, ex art. 2, lett. d), della direttiva 95/46/CE, si accompagna alla garanzia che il trattamento dei dati rispetti le normative nazionali, attuative della citata direttiva, nello Stato membro in cui è stabilito l'Organismo ADR. Ancora una volta, nella disciplina della piattaforma ODR, si garantisce il più alto livello di tutela del trattamento dei dati personali vigente nello Stato membro interessato.

Infine, il regolamento attribuisce espressamente alla Commissione la responsabilità per il trattamento dei dati personali⁵²⁷, precisandone portata e titolo. La stessa, per un verso, è considerata responsabile del trattamento compiuto in relazione alle competenze che sulla piattaforma ODR le sono attribuite dal regolamento⁵²⁸. La Commissione, per altro verso, risponde del trattamento dei dati personali, ai sensi dell'art. 2, lett. d), del regolamento (CE) n. 45/2001⁵²⁹.

⁵²⁶ Art. 12, par. 5, regolamento n. 524/2013.

⁵²⁷ Art. 12, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁵²⁸ Art. 12, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁵²⁹ Art. 2 (Definizioni), lett. d), regolamento (CE) n. 45/2001, che stabilisce che ai fini del presente regolamento s'intende per «responsabile del trattamento»: «l'istituzione o l'organismo della Comunità, la direzione generale, l'unità o qualunque altra entità organizzativa che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e gli strumenti del trattamento di dati personali. Quando le finalità e i mezzi del trattamento sono determinati da un atto comunitario specifico». Si precisa che questa fonte giuridica europea (Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, relativo alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organi comunitari e

Con riguardo alla riservatezza dei dati e alla sicurezza delle informazioni il regolamento detta delle ulteriori disposizioni, riferite ai punti di contatto ODR e alla Commissione, in ragione delle attività che svolgono⁵³⁰. Le disposizioni regolamentari contribuiscono a rafforzare la protezione dei soggetti che si avvalgono della piattaforma ODR. In materia di ADR, soprattutto quando si utilizza la tecnologia, è necessario garantire un alto livello di protezione della riservatezza e della sicurezza.

Il regolamento stabilisce che i punti di contatto ODR sono soggetti al segreto d'ufficio ovvero agli altri vincoli equivalenti di riservatezza di cui allo Stato membro interessato⁵³¹. Tale risultato riconosce l'importante funzione svolta dai punti di contatto ODR e di chi con essi opera, tramite la piattaforma ODR⁵³², per assistere le parti nella risoluzione delle controversie con gli organismi ADR. Per questi ultimi, la direttiva 2013/11/UE, già prevede una analoga disposizione⁵³³.

Per garantire la sicurezza delle informazioni trattate secondo il regolamento, si impone alla Commissione di adottare le appropriate misure tecniche e organizzative⁵³⁴. Tra esse, si prevedono espressamente un adeguato controllo dell'accesso ai dati, un piano di sicurezza e la gestione degli incidenti riguardanti la sicurezza, conformemente all'art. 22 del già richiamato regola-

alla libera circolazione di tali dati) dal 10 dicembre 2018 è stata sostituita dal nuovo Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 21.11.2018, L. 295/39, che all'art. 3 (Definizioni) contiene le nuove corrispondenti definizioni.

⁵³⁰ Art. 13 (Riservatezza e sicurezza dei dati), regolamento n. 524/2013. M.I. HUERTA VIESCA, *La protección de la confianza y otros valores en la resolución alternativa de litigios en materia de consumidores*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, *cit.*, pp. 32 ss.

⁵³¹ Art. 13, par. 1, regolamento n. 524/2013.

⁵³² Art. 7, regolamento n. 524/2013.

⁵³³ Art. 17, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁵³⁴ Art. 13, par. 2, regolamento n. 524/2013.

mento (CE) n. 45/2001⁵³⁵. La sicurezza della piattaforma ODR costituisce un requisito indispensabile non solo per garantire il rispetto dei diritti di quanti vi collaborano o se ne servono, ma anche per stimolare gli organismi ADR e le parti contendenti alla scelta di avvalersene volontariamente anche per la gestione online delle procedure ADR.

In conclusione, il sistema multilivello di responsabilità che garantisce la protezione e la sicurezza dei dati, compresi quelli personali, trattati con la piattaforma ODR costituisce un modello molto avanzato di organizzazione di carattere amministrativo, tecnico e tecnologico che dovrebbe essere preso in considerazione per lo sviluppo delle ADR transfrontaliere anche fuori dall'ambito del consumo. In particolare, tale piattaforma organizzativa multilivello dovrebbe essere estesa anche alla mediazione transfrontaliera in materia civile e commerciale e altresì al progettato registro europeo dei mediatori. In tal senso, si contribuirebbe a garantire un maggiore accesso, con il corretto funzionamento della piattaforma europea della giustizia alternativa.

7. L'informazione e l'assistenza dei consumatori. – Per favorire l'utilizzazione delle ADR e l'accesso alla piattaforma ODR il regolamento europeo prevede pure un sistema multilivello di informazione dei consumatori⁵³⁶, che costituisce uno dei pilastri della disciplina europea che coinvolge professionisti, associazioni, organismi ADR, punti di contatto ODR e autorità competenti. Le istituzioni dell'Unione pianificano una collaborazione sinergica affinché ai consumatori e ai professionisti del mercato digitale si assicuri la piena conoscenza dell'esistenza del sistema delle ADR, orientandoli verso il compimento delle scelte più adeguate per la risoluzione online delle controversie mediante procedure da presentare con reclamo alla piattaforma ODR.

In primo luogo, il regolamento⁵³⁷ impone ai professionisti stabiliti nell'Unione che operano mediante contratti di vendita o

⁵³⁵ Il riferimento normativo europeo è costituito adesso al nuovo Regolamento (UE) 2018/1725 (sostitutivo del Regolamento (CE) n. 45/2001).

⁵³⁶ Art. 14 (Informazioni ai consumatori), regolamento n. 524/2013.

⁵³⁷ Art. 14 par. 1, regolamento n. 524/2013.

servizi online, così come ai mercati online stabiliti nell'Unione⁵³⁸, di fornire nei loro siti web un link elettronico alla piattaforma ODR. Si precisa che tale link deve essere facilmente accessibile ai consumatori⁵³⁹. Tale informazione permette ai consumatori e, più in generale, a quanti interagiscono con i professionisti e ai mercati online sul mercato digitale di apprendere dell'esistenza della piattaforma ODR e di potervi facilmente accedere proprio attraverso l'indicato link.

Gli stessi professionisti che operano online sono altresì obbligati a indicare i propri indirizzi di posta elettronica. L'indicazione è assai importante ai fini dell'instaurazione di una rapida interlocuzione telematica con il professionista per segnalare e discutere un problema, presentargli un reclamo e tentare di risolverlo direttamente⁵⁴⁰ e, in caso di insuccesso, anche attivare la procedura ADR. In ogni caso, l'indirizzo di posta elettronica del professionista può essere anche utilizzato dalla piattaforma ODR⁵⁴¹ per la trasmissione del reclamo presentato dal consumatore⁵⁴² e, altresì, per la successiva interlocuzione con l'organismo ADR⁵⁴³ che abbia accettato di trattare la controversia⁵⁴⁴. L'indirizzo di posta elettronica, infatti, è uno dei contatti più comodi e facili da utilizzare, specie nelle controversie transfrontaliere gestite online.

⁵³⁸ Secondo la definizioni dell'art. 4, lettera f), del regolamento n. 524/2013, per «mercato online» («online marketplace»), si intende: «un prestatore di servizi, quale definito all'articolo 2, lettera b), della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), che consente a consumatori e professionisti di concludere contratti di vendita o di servizi online sul sito web del mercato online».

⁵³⁹ Art. 14, par. 1 regolamento n. 524/2013.

⁵⁴⁰ Art. 5, par. 4, lett. a) ed e), della direttiva 2013/11/UE.

⁵⁴¹ Art. 9, par. 3, regolamento n. 524/2013.

⁵⁴² Tra le informazioni da fornire per la presentazione del reclamo, in base all'allegato al regolamento europeo, al n. 3 compare espressamente l'indirizzo elettronico del professionista, oltre al nome, sito web e indirizzo geografico.

⁵⁴³ Con riferimento agli organismi ADR, v. art. 16, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁴⁴ Art. 9, par. 7, regolamento n. 524/2013.

I professionisti stabiliti nell'Unione, che operano mediante contratti di vendita o di servizi online, che si siano obbligati o siano tenuti a ricorrere a uno o più organismi ADR per la risoluzione delle controversie con i consumatori, peraltro, devono offrire un'informazione aggiuntiva e più puntuale ai consumatori⁵⁴⁵. Più precisamente, devono informare i consumatori in merito all'esistenza della piattaforma ODR e alla possibilità di farvi ricorso per risolvere le loro controversie. Si impone ai professionisti di fornire un link elettronico alla piattaforma ODR con l'osservanza di modalità differenziate a seconda delle tecniche di commercializzazione dell'offerta. In tutti i casi, l'informazione del link deve essere contenuta nei siti web dei professionisti. Se l'offerta è fatta mediante posta elettronica, inoltre, l'informazione deve essere ivi riproposta. Infine, si stabilisce che le informazioni sono altresì fornite, se del caso, nelle condizioni generali applicabili ai contratti di vendita e di servizi online.

Le norme regolamentari⁵⁴⁶ precisano che le predette informazioni non pregiudicano in alcun modo le ulteriori informazioni, da considerare perciò aggiuntive, che i professionisti sono tenuti a fornire ai consumatori in materia di ADR in base alle altre discipline. Il regolamento, anzitutto, opera un riferimento in via diretta all'art. 13 della direttiva 2013/11/UE, che prevede le informazioni in merito agli organismi ADR competenti per tali professionisti, quando detti professionisti si impegnano o siano tenuti a ricorrervi per risolvere le controversie con i consumatori. Il riferimento, inoltre, è operato in maniera aperta e residuale alle restanti disposizioni, contenute in altri atti giuridici dell'Unione, che si riferiscono all'informazione dei consumatori sulle procedure di ricorso extragiudiziale⁵⁴⁷.

Con riferimento all'assolvementi di tali obblighi informativi, infine, il regolamento auspica, ove possibile, che siano eseguiti con-

⁵⁴⁵ Art. 14, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁵⁴⁶ Art. 14, par. 3, regolamento n. 524/2013.

⁵⁴⁷ Tra le fonti giuridiche consumeristiche di portata trasversale, nel considerando n. 30 del regolamento n. 524/2013 sono richiamati espressamente gli obblighi informativi stabiliti all'art. 6, par. 1, lett. t) e all'art. 8 della direttiva Parlamento europeo e del Consiglio 2011/83/UE sui diritti dei consumatori del 25 ottobre 2011.

giuntamente⁵⁴⁸. Le informazioni in merito alla piattaforma ODR e alle ADR, pertanto, dovrebbero essere accorpate dai professionisti e fornite assieme ai consumatori con le medesime modalità redazionali e comunicative. Tanto varrebbe sia a semplificare il compito informativo posto a carico dei professionisti e sia a facilitare l'acquisizione della conoscenza della piattaforma ODR e del sistema delle ADR in capo ai consumatori. Per entrambi i contraenti si scongiurerebbero così i rischi di una eccessiva frammentazione o reiterazione delle informazioni sul tema prescritte dalla pluralità di normative che si sovrappongono.

All'informazione dei consumatori sulla piattaforma ODR, tuttavia, non sono tenuti solamente i richiamati professionisti, ma anche altre istituzioni e soggetti espressamente contemplati dal regolamento europeo.

In primo luogo, si prevede che l'elenco degli organismi ADR iscritti nell'elenco di cui all'art. 20, par. 4, della direttiva 2013/11/UE e i relativi aggiornamenti siano pubblicati direttamente sulla piattaforma ODR⁵⁴⁹. Sulla stessa piattaforma, come già rilevato, sono elettronicamente registrati gli organismi ADR competenti a trattare le controversie oggetto del regolamento⁵⁵⁰. La piattaforma ODR, infatti, costituisce anche una importante sede digitale di informazioni per i consumatori⁵⁵¹.

Il regolamento impone agli Stati membri di sviluppare una strategia corale di informazione per i consumatori sull'esistenza della piattaforma ODR e sui relativi servizi di risoluzione extragiudiziale delle controversie⁵⁵². Più precisamente, gli Stati membri sono tenuti a garantire che gli organismi ADR, i centri della rete dei Centri europei dei consumatori, le Autorità competenti⁵⁵³ e gli organismi designati⁵⁵⁴ ai sensi della direttiva 2013/11/UE forniscano un link elettronico alla piattaforma ODR. Ciascuno di essi, infatti,

⁵⁴⁸ Art. 14, par. 7, regolamento n. 524/2013.

⁵⁴⁹ Art. 14, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁵⁵⁰ Art. 5, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁵⁵¹ Art. 5, par. 4, lett. h), regolamento n. 524/2013.

⁵⁵² Art. 14, par. 5, regolamento n. 524/2013.

⁵⁵³ Art. 18, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁵⁴ Art. 14, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

è tenuto a prestare assistenza e cooperare per favorire la conoscenza e la pratica delle ADR e ODR.

In base al regolamento, infine, gli Stati membri dovrebbero pure incoraggiare le associazioni dei consumatori e quelle delle imprese a fornire un link elettronico alla piattaforma ODR⁵⁵⁵. La divulgazione della conoscenza della piattaforma digitale e la promozione dell'utilizzo delle ADR, infatti, favoriscono la tutela dei diritti e degli interessi degli iscritti alle associazioni, oltre che, più in generale, lo sviluppo dell'efficienza del mercato interno. In questo senso, il supporto delle associazioni⁵⁵⁶, anche nell'assistenza da prestare per la presentazione del reclamo e la gestione delle procedure ADR, è da ritenere fondamentale⁵⁵⁷.

Sul piano istituzionale, il regolamento completa la disciplina della piattaforma ODR con la definizione delle competenze ripartite tra livello nazionale ed europeo. Più precisamente, quanto al livello nazionale, si attribuisce uno specifico ruolo alle Autorità competenti degli Stati membri dell'Unione⁵⁵⁸, che svolgono il controllo degli organismi ADR ai sensi della disciplina dettata dalla direttiva 2013/11/UE⁵⁵⁹ e delle corrispondenti normative attuative nazionali. L'Autorità di ciascuno Stato membro dovrà perciò valutare se gli organismi ADR ivi stabiliti rispettino gli obblighi imposti loro dal regolamento. Si tratta, pertanto, di un ampliamento delle competenze delle Autorità sul versante del controllo del corretto funzionamento della piattaforma ODR. In particolare, l'autorità dovrà verificare se gli organismi ADR ottemperino agli obblighi di informazione dei consumatori in ordine all'indicazione del link elettronico della piattaforma ODR⁵⁶⁰

⁵⁵⁵ Art. 14, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁵⁵⁶ S. BERNHEIM-DESVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, in *JurisClasseur Concurrence - Consommation*, cit., pp. 11 ss.

⁵⁵⁷ Ai sensi dell'art. 8, lett. b), della direttiva 2013/11/UE, in base al requisito di efficacia, le parti hanno accesso alla procedura ADR senza essere obbligate a ricorrere a un avvocato o consulente legale, senza che la procedura precluda alle parti il loro diritto di ricorrere al parere di un soggetto indipendente o di essere rappresentate o assistite da terzi in qualsiasi fase della procedura.

⁵⁵⁸ Art. 18, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁵⁹ Artt. 19 e 20, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁶⁰ Art. 14, par. 5, regolamento n. 524/2013.

e, inoltre, se rispettino gli obblighi attinenti alla risoluzione della controversia ADR loro affidata tramite la piattaforma⁵⁶¹, compresi quelli in materia di trattamento dei dati⁵⁶².

A livello europeo, inoltre, il regolamento dispone che la Commissione, nel compimento delle sue attività inerenti alla piattaforma ODR, sia assistita da un comitato⁵⁶³. Si prevedono, ancora, le condizioni che la Commissione debba rispettare per adottare gli atti delegati⁵⁶⁴, ai sensi del regolamento⁵⁶⁵, per adeguare l'elencazione delle informazioni, di cui al già richiamato allegato, da fornire per la presentazione del reclamo.

Agli Stati membri spetta stabilire la disciplina sanzionatoria applicabile in caso di violazione del regolamento. Gli stessi Stati devono adottare tutti i provvedimenti necessari per assicurarne l'applicazione. Il regolamento stabilisce però che le sanzioni debbano essere effettive, proporzionale e dissuasive⁵⁶⁶.

Sul piano del coordinamento delle fonti giuridiche europee, sono state modificate direttamente sia il regolamento (CE) n. 2006/2004⁵⁶⁷ e sia la direttiva 2009/22/CE⁵⁶⁸, al fine di inserire al loro

⁵⁶¹ Art. 10, regolamento n. 524/2013.

⁵⁶² Art. 12, par. 5, regolamento n. 524/2013.

⁵⁶³ Art. 16 (Procedura di comitato), regolamento n. 524/2013.

⁵⁶⁴ Art. 17 (Esercizio della delega), regolamento n. 524/2013.

⁵⁶⁵ Art. 8, par. 3, regolamento n. 524/2013.

⁵⁶⁶ Art. 18 (Sanzioni), regolamento n. 524/2013.

⁵⁶⁷ L'art. 19 (Modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004), stabilisce che nell'allegato del regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori») è aggiunto il punto seguente: «21. Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 sulla risoluzione delle controversie online per i consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori) (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 1).

⁵⁶⁸ L'art. 20 (Modifica della direttiva 2009/22/CE), stabilisce che la direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori è così modificata:

1) all'articolo 1, paragrafi 1 e 2, e all'articolo 6, paragrafo 2, lettera b), i termini «le direttive elencate nell'allegato I» sono sostituiti con i termini «gli atti dell'Unione elencati nell'allegato I»;

interno anche la menzione del regolamento in esame. Tanto rafforza l'importanza e l'attuazione coordinata⁵⁶⁹ e collettiva⁵⁷⁰ nell'Unione europea delle discipline sulle ADR e ODR in materia di consumo. Da un lato, per l'attuazione delle discipline in esame è pure invocabile la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, responsabili dell'esecuzione della normativa sulla tutela degli interessi dei consumatori, che collaborano fra di loro e con la Commissione, al fine di garantire il rispetto della citata normativa e il buon funzionamento del mercato interno e al fine di migliorare la protezione degli interessi economici dei consumatori⁵⁷¹. Dall'altro lato, per la violazione della disciplina sulle ADR e ODR, oltre alle tutele individuali, si rendono applicabili anche i provvedimenti inibitori volti a tutelare gli interessi collettivi dei consumatori⁵⁷², onde garantire il corretto funzionamento del mercato interno⁵⁷³.

Il regolamento prevede che la Commissione riferisca e relazioni periodicamente dell'attuazione della disciplina⁵⁷⁴. Più precisamente, la Commissione per la prima volta un anno dopo l'inizio della fase operativa della piattaforma ODR e poi annualmente, riferisca al Parlamento europeo e al Consiglio in merito al funzionamento della piattaforma ODR.

Entro il 9 luglio 2018 e successivamente ogni tre anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una rela-

2) nel titolo dell'allegato I, i termini «ELENCO DELLE DIRETTIVE» sono sostituiti con i termini «ELENCO DEGLI ATTI DELL'UNIONE»;

3) all'allegato I è aggiunto il punto seguente:

«15. Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 sulla risoluzione delle controversie online per i consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori) (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 1): articolo 14.».

⁵⁶⁹ Considerando n. 57, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁷⁰ Considerando n. 58, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁷¹ Art. 1 (Oggetto), regolamento n. 2006/2004.

⁵⁷² COSMO GRAHAM, *Consumer ADR and Collective Redress*, in *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, cit., pp. 427 ss.

⁵⁷³ Art. 1 (Ambito di applicazione), direttiva 2009/22/CE.

⁵⁷⁴ Art. 21 (Relazioni), regolamento n. 524/2013.

zione sull'applicazione del regolamento, in particolare per quanto riguarda la facilità d'uso del modulo di reclamo e l'eventuale necessità di adeguamento delle informazioni elencate nell'allegato al regolamento. La relazione è corredata, se del caso, di opportune proposte di modifica del regolamento. Se le date di presentazione delle due relazioni cadono nello stesso anno, deve essere presentata un'unica relazione congiunta.

Infine, mentre per l'entrata in vigore il regolamento⁵⁷⁵ fa riferimento alla data di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, avvenuta il 18 maggio 2013⁵⁷⁶, per la sua applicazione si prevede una scansione temporale differenziata a seconda delle disposizioni⁵⁷⁷.

Nel loro insieme, pure le disposizioni finali del regolamento offrono utili elementi per il miglioramento dell'applicazione della piattaforma elettronica e per lo sviluppo delle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, soprattutto quelle transfrontaliere. In particolare, sono da segnalare proprio il continuo monitoraggio e le periodiche relazioni che coinvolgono, a livello nazionale ed europeo, tutti i soggetti interessati. Lo stesso coordinamento amministrativo e tecnologico stabilito dalla direttiva 2013/11/UE e dal regolamento 524/2013, infatti, alimenta i meccanismi di controllo e revisione, anche legislativa, delle norme europee. Con l'esperienza, per un verso, si individuano tanto i problemi critici, segnalati dagli stessi organismi ADR, come pure le soluzioni più adatte, che possono tradursi in best practices.

In tal senso, è fondamentale che il collegamento tra istituzioni, autorità competenti, organismi ADR e soggetti variamente coinvolti, quale è disegnato dalle fonti su scala europea e nazionale, sia armonicamente attuato, con il massimo coinvolgimento e interazione dei soggetti interessati. Solo con il coinvolgimento di tutti i soggetti, a cominciare dagli organismi ADR, che sono iscritti

⁵⁷⁵ Art. 22 (Entrata in vigore), regolamento n. 524/2013.

⁵⁷⁶ GU L 165 del 18.6.2013.

⁵⁷⁷ Art. 22, par. 2, regolamento n. 524/2013. In generale, l'applicazione è riferita al 9 gennaio 2016, con l'eccezionale anticipazione per alcune disposizioni: art. 2, par. 3, e art. 3, par. 1 e 5, si applicano a decorrere dal 9 luglio 2015, mentre gli articoli 5, par. 1 e 7, l'art. 7, par. 7, l'art. 8, par. 3 e 4, e gli artt. 11, 16 e 17 si applicano a decorrere dal 8 luglio 2013.

nei registri nazionali ed europeo, si riuscirà ad avere una base dati completa e aggiornata, indispensabile anche per l'elaborazione e la condivisione delle iniziative di revisione delle normative vigenti. In quanto basati sull'esperienza pratica e sulla condivisione quanti operano nelle ADR, tali indicazioni presuppongono l'applicazione di processi partecipativi aperti e inclusivi.

Tali indicazioni, come è evidente, poggiando sulla condivisione delle migliori esperienze, costituiscono l'elemento fondante per la costruzione del sistema della giustizia alternativa dell'Unione europea, che dall'ambito del consumo, può estendersi, attraverso la mediazione, all'intera materia civile e commerciale.

IV

LA PIATTAFORMA EUROPEA DELLA MEDIAZIONE A DISTANZA

SOMMARIO: 1. L'ampliamento della piattaforma ODR. - 2. La mediazione di consumo. - 3. L'iscrizione dei mediatori europei in un registro comune. - 4. Il percorso istitutivo privato. - 5. Il percorso istitutivo pubblico. - 6. La dialettica partecipativa nella giustizia alternativa dell'Unione europea.

1. *L'ampliamento della piattaforma ODR.* – L'estesa analisi condotta sulle principali fonti giuridiche europee in materia di mediazione, ADR e ODR ha mostrato un quadro giuridico complessivo in rapida evoluzione che, malgrado sia di recente emanazione, risale infatti ad appena un decennio, già appare assai articolato e ampiamente strutturato⁵⁷⁸. Sono chiaramente delineati, soprattutto nei considerando iniziali delle fonti giuridiche europee, tanto gli obiettivi strategici perseguiti, quanto le direttrici principali di intervento, che proprio in ambito consumeristico sono state declinate in maniera più puntale e avanzata. Evidenti sono risultate pure le difficoltà anzitutto politiche, prima che giuridiche e tecniche, di costruire sul piano legislativo, amministrativo e professionale un compiuto e condiviso sistema europeo della giustizia alternativa. Un sistema europeo che, in maniera complementare alla giurisdizione, sia capace tanto di rispondere alle istanze sociali di facilitazione della tutela dei diritti riconosciuti ai soggetti più deboli e indifesi, quanto di soddisfare le aspettative economiche di promozione dello sviluppo transfrontaliero del libero scambio di beni e servizi sull'intero mercato europeo, a cominciare dalla sua crescente dimensione digitale.

La costruzione di un sistema comune della giustizia alternativa europea, come osservato, presuppone il graduale superamento delle impostazioni più chiuse e conservatrici, sia nazionali

⁵⁷⁸ G. DE PALO, R. CANESSA, in *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, *cit.*, pp. 408 ss.

che settoriali legate alla giurisdizione interna. Occorre abbracciare una visione maggiormente aperta e innovativa, trasversale e partecipata della giustizia che si realizza attraverso un lungo e delicato percorso normativo, istituzionale e culturale⁵⁷⁹. Per tanti aspetti, deve trascorrere un significativo arco temporale, necessario a maturare un cambio profondo di mentalità non solo nei ceti politici, amministrativi, giudiziari e professionali direttamente impegnati nella costruzione della giustizia alternativa, ma anche, e più in generale, dell'intero tessuto sociale ed economico delle comunità nell'Unione che devono conoscere e sperimentare i meccanismi ADR, apprezzandone i vantaggi e segnalando le criticità. Le scelte compiute dai fruitori delle ADR nell'esperienza pratica quotidiana, infatti, contengono le principali indicazioni che si rivolgono tanto agli operatori che offrono il servizio di composizione extragiudiziale delle controversie, quanto alle istituzioni preposte alla disciplina della materia per riuscire a costruire e continuare a migliorare assieme un sistema condiviso di giustizia alternativa di qualità. Per affermarsi, probabilmente, la nuova cultura europea della giustizia alternativa richiede almeno un passaggio generazionale, occorrente al completamento dei processi riorganizzativi più complessi e delicati che investono le fondamenta stesse dell'appartenenza alla comunità che si ricollegano appunto all'idea e al funzionamento della giustizia con la quale si è nati e si è stati educati.

In tale consapevolezza, al giurista positivo è pure richiesto un contributo ricostruttivo più immediato, che chiarisca come si possa collocare l'ulteriore tassello dell'istituendo registro europeo dei mediatori nell'attuale fase evolutiva della cornice giuridica dell'Unione costituita sia dalle richiamate fonti legislative, che dalla prima strutturazione amministrativa e tecnologica comune della piattaforma ODR della giustizia alternativa. Nell'ipotizzare le soluzioni praticabili, peraltro, si devono tenere in debita considerazione sia gli ampi spazi di autonomia lasciati aperti dal sistema e sia la possibilità per le soluzioni innovative che ricevano ampia condivisione di trovare successivo recepimento anche a livello normativo.

⁵⁷⁹ S. OROMÍ VALL-LLOVERA, *Institucionalización de la resolución alternativa de litigios de consumo en la Unión Europea*, in *Revista General de Derecho Europeo*, n. 36, 2015.

In primo luogo, si traccia il percorso giuridico di soluzione che appare più immediato e praticabile sul piano normativo e amministrativo, legato appunto alle discipline consumeristiche che, come evidenziato, già prevedono un registro pubblico europeo degli organismi ADR, comprendente pure l'area della mediazione di consumo⁵⁸⁰. Di qui si sostiene, per un verso, un'ap-

⁵⁸⁰ Sulla mediazione di consumo, S. PRINCE, *Access to court? "Encouraging" Consumers to Use Court-Connected Mediation in Small Claims and Other Cases*, in *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, cit., pp. 79 ss.; E. GABELLINI, *L'attuazione della direttiva relativa alle ADR di consumo negli Stati europei: una breve panoramica*, in *Rivista dell'Arbitrato*, n. 2, 2018, pp. 409 ss.; M.D. MAS BADIA, *La mediación de consumo en España: ¿una alternativa viable? La esperada transposición de la directiva relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (dadr)*, in *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, vol. VII, n. 25, 2017, pp. 161 ss.; L.F. GARCÍA SALAZAR, A.M. REYES SÁNCHEZ, *Resolución alternativa de conflictos: Mediación en línea como protección a los derechos del consumidor electrónico*, in *Iustitia*, n. 14, 2016, pp. 117 ss.; E. VÁSQUEZ DE CASTRO, *Resolución alternativa de disputas en materia de consumo. ¿Una nueva mediación?*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega, G. Capilli, cit., pp. 95 ss.; G. CAPILLI, *La direttiva sull'ADR per i consumatori. L'attuazione nell'ordinamento italiano*, ivi, pp. 365 ss.; G. OROZCO PARDO, G. MORENO, M.A. NAVARRETE, «*La mediación de consumo*», in *Tratado de mediación en la resolución de conflictos* coordinato da J.L. Monereo Pérez, R.M. González de Pato, diretto da A.M. Lozano Martín, G. Orozco Pardo, 2015, pp. 241 ss.; F. DE FREITAS GOUVEA NETO, *La mediación de consumo*, in *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, vol. VI, n. 24, 2016, pp. 217 ss.; J. DEL AGUILA MARTÍNEZ, *La mediación de consumo*, in *Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil*, n. 128, 2017, pp. 8 ss.; I. RALUCA STROIE, *¿Es viable un modelo de mediación de consumo autónomo desde el punto de vista de las materias que puedan ser objeto de mediación?*, in *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n. 14, 2015, pp. 28 ss.; N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva europea 2013-11*, cit., pp. 47 ss., 168 ss.; F. SACCARO, R. POLIDORI, *Inquadramento della mediazione nell'ambito delle Alternative Dispute Resolutions*, in <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/2016/11/Saccaro-Polidori.pdf>, 2016; M. ANGELONE, *La degiurisdizionalizzazione della tutela del consumatore*, in *Rass. di dir. civ.*, n. 3, 2016, pp. 723 ss.; S. BERNHEIM-DESVAUX, *Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation*, in *JurisClasseur Concurrence - Consommation*, cit., pp. 13 ss.; M. MARINARO, *Spunti di riflessione per l'armonizzazione e la razionalizzazione dei sistemi di ADR per le liti dei consumatori*, cit., pp. 6 ss.; 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*, cit., pp. 508 ss.; A.M. MANCALEONI, *La risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori dopo la direttiva 2013/11/UE*, in *Europa e Diritto Privato*, cit., pp. 1075 ss.

plicazione diretta delle corrispondenti norme e meccanismi organizzativi esistenti e, per altro verso, un'estensione, *de iure condendo*, delle medesime soluzioni anche per gli altri campi civili e commerciali della mediazione, tramite approcci volontari e settoriali, da avviare in via sperimentale.

Nell'ipotizzare il delineato raccordo normativo, amministrativo e pure tecnologico da realizzare attraverso la mediazione di consumo, tuttavia, bisogna evidenziare meglio gli ambiti applicativi e le sovrapposizioni tra le discipline delle ADR e ODR consumeristiche e la mediazione civile e commerciale.

2. *La mediazione di consumo*. – Riprendendo le fonti normative europee in materia di ADR, anzitutto, è bene sottolineare come la mediazione, quale procedura ADR, sia direttamente assoggettata non solo alla direttiva 2008/52/CE, ma anche alla direttiva 2013/11/UE e al coevo regolamento n. 524/2013. Al riguardo, si precisa ulteriormente che le procedure ADR con soluzioni consensuali pattuite dalle parti contendenti, come la mediazione, sono sottoposte alla disciplina comune più generale, per ambito di applicazione e contenuti. Le procedure ADR con soluzioni aggiudicative, per le quali gli organismi hanno facoltà di imporre una soluzione, infatti, per essere considerate ADR di consumo devono essere espressamente ammesse dalla legislazione dei singoli Stati membri⁵⁸¹. Per altro verso, le procedure ADR aggiu-

⁵⁸¹ Art. 2, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁸² M. LOREDO COLUNGA, «*Arbitraje 1- Mediación 0*»: otra oportunidad perdida o el incierto futuro de los ADR ante conflictos de consumo (a propósito del anteproyecto de ley de resolución alternativa de conflictos de consumo), in M.I. HUERTA VIESCA, *La protección de la confianza y otros valores en la resolución alternativa de litigios en materia de consumidores*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina e coordinato da I. Alvarez Vega e G. Capilli, cit., pp. 207 ss.; M. MARIANELLO, *L'evoluzione delle procedure ADR nel diritto privato italiano*, ivi, cit., pp. 438 ss.; J.P. MURGA FERNÁNDEZ-M. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, *El sistema arbitral de consumo en España: aspectos civiles y administrativos*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 5, 2017, cit., pp. 203 ss.; C.M. CEBOLA, *Mediación y arbitraje de consumo una visión comparada de los modelos portugués y español*, in *Revista de Internet, derecho y política = revista d'Internet, dret i política*, n.º. 25, 2017; M.C. GARCIA FAURE, *El arbitraje de consumo desde una perspectiva com-*

dicative⁵⁸², rispetto a quelle consensuali, sono assoggettate a regole più rigorose, tra l'altro, quanto alle speciali declinazioni dei requisiti minimi dell'equità⁵⁸³, della libertà⁵⁸⁴ e della legalità⁵⁸⁵. Tutti gli organismi ADR, inoltre, in base al principio di trasparenza, devono rendere disponibili al pubblico le informazioni rilevanti sulle procedure ADR che gestiscono, tra l'altro, concernenti la natura giuridica e gli effetti dell'esito, compreso il loro carattere vincolante per le parti⁵⁸⁶. Infine, nelle relazioni periodiche che devono pubblicare sull'attività svolta, gli organismi ADR hanno l'obbligo di precisare, ancorché con specifico riguardo alle procedure ex art. 2, par. 2, lett. a) della direttiva 2013/11/UE⁵⁸⁷, le percentuali di soluzioni proposte o imposte a favore del professionista e del consumatore e quelle risolte con una composizione amichevole delle stesse parti⁵⁸⁸. Dal registro degli organismi di risolu-

parada, in rivista Luso-Brasileira de Direito do Consumo, vol. VI, n. 22, 2016, pp. 227 ss.; M.J. MARÍN LÓPEZ, *Algunas cuestiones sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución Alternativa de Conflictos de Consumo: voluntariedad del sometimiento al mecanismo extrajudicial, carácter vinculante de la solución alcanzada y estatuto de la persona encargada de la decisión del conflicto*, in *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n. 8, 2016, pp. 30 ss.; E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Tutela arbitrale e tecnica del processo: la clausola compromissoria nei contratti di consumo*, in *Riv. trim. dir e proc civ.*, 2014, n. 3, pp. 997 ss.; M. MARINARO, *Spunti di riflessione per l'armonizzazione e la razionalizzazione dei sistemi di ADR per le liti dei consumatori*, in <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/2016/10/M.-Marinaro-1.pdf>, 2016; V. MIRRA, *I sistemi di Alternative Dispute Resolution trovano nuovo vigore: il recepimento della Direttiva ADR e l'introduzione del nuovo "Arbitro per le Controversie Finanziarie"*, in *Riv. dell'Arbitrato*, 2016, pp. 693 ss.; A. FACHECHI, *Natura arbitrale delle ODR aggiudicatorie. In particolare, la procedura UDRP*, in *Le online dispute resolution (ODR)* a cura di E. Minervini, cit., pp. 75 ss.; G. ALPA, *Arbitration and ADR reforms in Italy*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2017, pp. 259 ss.; A.M. MANCALEONI, *La risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori dopo la direttiva 2013/11/UE*, cit., pp. 1073 s.

⁵⁸³ Art. 9, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁸⁴ Art. 10, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁸⁵ Art. 11, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁸⁶ Art. 7, par. 1, lett. n), direttiva 2013/11/UE.

⁵⁸⁷ Art. 7, par. 2, lett. d), direttiva 2013/11/UE.

⁵⁸⁸ Ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. a), direttiva 2013/11/UE, sono le procedure dinanzi a organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisi-

zione alternativa delle controversie di consumo, inoltre, deve risultare la natura vincolante o non vincolante dell'esito della procedura⁵⁸⁹. Per tali ragioni, la mediazione di consumo è automaticamente ricompresa tra le ADR assoggettate in tutti gli Stati membri sia alla direttiva 2013/11/UE, con le norme attuative nazionali, e sia al regolamento n. 524/13.

Con riferimento all'ambito applicativo, inoltre, si deve ribadire che mentre la direttiva 2008/52/CE è direttamente riferibile alle controversie transfrontaliere⁵⁹⁰, anche se la maggior parte degli Stati membri l'ha estesa anche a quelle interne⁵⁹¹, la direttiva 2013/11/UE⁵⁹² e il regolamento n. 524/2013⁵⁹³ abbracciano tanto le controversie interne, quanto quelle transnazionali. L'eventuale natura interna della mediazione, pertanto, non costituisce una limitazione applicativa in materia di consumo, neppure in relazione al registro europeo degli organismi ADR⁵⁹⁴. In esso, infatti, confluiscono i contenuti dei registri nazionali di tutti gli Stati membri⁵⁹⁵ e, inoltre, sono compresi tutti organismi ADR⁵⁹⁶, tra i quali quelli che offrono le procedure di mediazione, sia interne che transfrontaliere.

Sotto altro aspetto, mentre la direttiva 2008/52/CE sulla mediazione si riferisce genericamente a tutte le controversie in materia civile e commerciale sui diritti disponibili⁵⁹⁷, le successive

che incaricate della risoluzione delle controversie sono assunte o retribuite esclusivamente dal professionista, quando gli Stati membri decidano di consentire tali procedure come procedure ADR ai sensi della presente direttiva e siano rispettati i requisiti di cui al capo II, inclusi i requisiti specifici di indipendenza e trasparenza di cui all'articolo 6, paragrafo 3. V. *supra* cap. III, par. 2.

⁵⁸⁹ Art. 20, par. 2, lett. g), direttiva 2013/11/UE.

⁵⁹⁰ Art. 1, par. 2, direttiva 2008/52/CE. V. *supra* cap. I, par. 1.

⁵⁹¹ Considerando n. 8, direttiva 2008/52/CE. V. *supra* cap. I, par. 3.

⁵⁹² Art. 2, par. 1, direttiva 2013/11/UE. V. *supra* cap. III, par. 1.

⁵⁹³ Art. 2, regolamento n. 524/13/UE. V. *supra* cap. III, par. 5.

⁵⁹⁴ Art. 5, par. 1, lett. e), direttiva 2013/11/UE. V. *supra* cap. III, par. 2.

⁵⁹⁵ Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁵⁹⁶ Art. 20, par. 6, lett. b), direttiva 2013/11/UE.

⁵⁹⁷ Art. 1, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

fonti europee sulle ADR e ODR trovano applicazione direttamente ai soli rapporti di consumo. Più precisamente, la direttiva 2013/11/UE si applica alle controversie tra un consumatore⁵⁹⁸ e un professionista⁵⁹⁹, individuati in conformità alle corrispondenti consolidate definizioni, che sono direttamente riproposte, con una singolarità meritevole di menzione. La definizione di consumatore, infatti, è suscettibile di assumere nelle legislazioni degli Stati membri un ambito applicativo più vasto che ricomprenda anche l'acquisto oneroso di beni e servizi compiuto da un persona fisica con scopo misto, consumeristico e professionale, purché quest'ultimo non sia preminente⁶⁰⁰.

Sotto il profilo soggettivo, di regola, sono assoggettate alla disciplina delle ADR e ODR solo le controversie promosse dal consumatore nei confronti del professionista⁶⁰¹, non viceversa⁶⁰², a meno che la legislazione degli Stati membri lo ammetta espressamente⁶⁰³. Restano sempre escluse, di conseguenza, le controversie concernenti i rapporti tra professionisti ovvero tra consumatori e, comunque, tra parti che non possiedano la corrispondente opposta qualifica soggettiva⁶⁰⁴.

Sotto il profilo oggettivo, le ADR e ODR di consumo sono espressamente riferite alle sole controversie nazionali e transfrontaliere che scaturiscono da obbligazioni contrattuali, collegate alla vendita di beni e alla fornitura di servizi tra un professionista stabilito e un consumatore residente nell'Unione⁶⁰⁵. Il regolamento n. 524/2013,

⁵⁹⁸ Art. 4, par. 1, lett. a), direttiva 2013/11/UE.

⁵⁹⁹ Art. 4, par. 1, lett. b), direttiva 2013/11/UE.

⁶⁰⁰ Considerando n. 18, direttiva 2013/11/UE. Considerando n. 13, regolamento n. 524/2013. 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*, cit., p. 511; F. LAZZARELLI, *ODR e rapporti asimmetrici tra non consumatori*, in *ODR e tentativo obbligatorio di mediazione*, cit., pp. 134 ss.

⁶⁰¹ Art. 1, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁰² Art. 2, par. 2, lett. g), direttiva 2013/11/UE.

⁶⁰³ Considerando n. 16, direttiva 2013/11/UE. Considerando n. 10, regolamento n. 524/2013.

⁶⁰⁴ Art. 2, par. 2, lett. g), direttiva 2013/11/UE.

⁶⁰⁵ Art. 1, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

inoltre, circoscrive ulteriormente l'ambito applicativo alle controversie scaturenti dal mercato digitale⁶⁰⁶. Non rientrano perciò nell'ambito applicativo le controversie di consumo che originano da rapporti contrattuali diversi e comunque da rapporti di natura non contrattuale.

Ulteriori limitazioni⁶⁰⁷ e deroghe applicative⁶⁰⁸, infine, sono previste dalla direttiva 2013/11/UE che però nelle legislazioni statali attuative si possono superare⁶⁰⁹. Sotto questi ultimi aspetti, pertanto, nelle legislazioni dei singoli Stati membri potrebbero aversi delle ulteriori differenziazioni nell'estensione dell'ambito applicativo delle ADR e ODR per i consumatori.

In sintesi, per delineare l'area di sovrapposizione tra la disciplina della mediazione nelle controversie civili e commerciali e quelle delle ADR e ODR di consumo, si può utilizzare la locuzione invalsa nella prassi di "mediazione di consumo". Essa, quale procedimento ADR consensuale di consumo, può essere gestita sia offline e sia online. Pertanto, nell'ambito più generale della mediazione delle controversie civili e commerciali, si deve distinguere tra mediazione di consumo e mediazione non di consumo. La mediazione di consumo, pertanto, è sottoposta non solo alla direttiva 2008/52/CE ma anche alla direttiva 2013/11/UE⁶¹⁰, con le discipline nazionali attuative, e al regolamento n. 524/2013⁶¹¹. Tanto comporta il concorso di una pluralità di fonti europee e nazionali e, tendenzialmente, un cumulo di discipline legislative e amministrative di attuazione. Il contenuto essenziale, parziale e minimo dello statuto comune della mediazione civile e commerciale dettato dalla direttiva 2008/52/CE, pertanto, risulta in gran parte integrato, rafforzato e armonizzato dalle discipline consumeristiche sulle ADR e ODR che trovano concorrente applicazione alla mediazione di consumo.

In tal senso, la mediazione di consumo è stata assoggettata ai requisiti minimi e armonizzati di qualità stabiliti tanto per le pro-

⁶⁰⁶ Art. 2, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁶⁰⁷ Art. 2, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁰⁸ Art. 5, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁰⁹ Art. 2, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁶¹⁰ Art. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁶¹¹ Art. 3, regolamento n. 524/2013.

cedure quanto per gli organismi ADR⁶¹². Non è necessario, in questa sede, soffermarsi sui profili più delicati del coordinamento delle discipline⁶¹³, tra l'altro, quanto all'onerosità⁶¹⁴, all'assistenza legale⁶¹⁵, alla durata⁶¹⁶, alle informazioni per il consumatore⁶¹⁷, specie con riferimento ai casi di procedimenti di mediazione con formulazione di proposta risolutiva⁶¹⁸. Tuttavia, più in generale, bisogna osservare che gli organismi di mediazione e le procedure di mediazione, possono essere considerati organismi e procedure ADR per i consumatori soltanto se rispettino i requisiti di qualità generali e speciali stabiliti dalla direttiva 2013/11/UE, eventualmente rafforzati dalle norme statuali attuative⁶¹⁹. In questo caso, in base alla stessa disciplina consumeristica, in particolare, gli organismi ADR che gestiscono la mediazione di consumo dovranno essere iscritti negli appositi elenchi nazionali⁶²⁰ e in quello europeo⁶²¹, tra l'altro, segnalando quali tipi e categorie di procedure⁶²², nazionali e transfrontaliere, e in quali settori possono gestire e l'esito vincolante o non vincolante delle soluzioni⁶²³.

Più precisamente, è interessante precisare che gli organismi ADR di mediazione dovranno essere sottoposti alla verifica del

⁶¹² Capitolo II, direttiva 2013/11/UE. V. *supra* cap. III, par. 2.

⁶¹³ G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., pp. 715 ss.; M. BOTTINO, *La nuova normativa europea in materia di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, cit., pp. 414 s.; A. LEPORE, *Il possibile carattere transnazionale delle ADR nel sistema italo-comunitario delle fonti, in ODR e tentativo obbligatorio di mediazione*, cit., pp. 118 ss.; A.M. MANCALEONI, *La risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori dopo la direttiva 2013/11/UE*, cit., pp. 1068 ss, 1080 ss.

⁶¹⁴ Art. 8, lett. c), direttiva 2013/11/UE.

⁶¹⁵ Art. 8, lett. b), direttiva 2013/11/UE.

⁶¹⁶ Art. 8, lett. e), direttiva 2013/11/UE.

⁶¹⁷ Art. 7, direttiva 2013/11/UE.

⁶¹⁸ Art. 9, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶¹⁹ Art. 2, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁶²⁰ Art. 20, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶²¹ Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁶²² Art. 20, par. 2, lett. e), direttiva 2013/11/UE.

⁶²³ Art. 20, par. 2, lett. g), direttiva 2013/11/UE.

possesto dei requisiti di qualità ed essere iscritti, a cura dell'autorità competente, nell'apposito registro nazionale⁶²⁴. Saranno inoltre tenuti all'osservanza della disciplina consumeristica anche per quanto riguarda l'inserimento e l'aggiornamento delle informazioni più significative⁶²⁵. Gli elenchi nazionali degli organismi ADR, compresi quelli di mediazione, sono comunicati alla Commissione e confluiscono nel registro europeo degli organismi ADR per i consumatori⁶²⁶. A tal proposito, si osserva che i consumatori e i professionisti possono scegliere di avvalersi soltanto di organismi ADR, compresi quelli di mediazione, che siano iscritti nell'elenco europeo e che abbiano competenza a trattare la controversia di consumo, anche se appartengono a uno Stato membro diverso da quello delle parti⁶²⁷. In materia di ADR di consumo, quindi, la presenza di un elenco europeo di organismi, realizzato mediante confluenza di quelli nazionali, permette di avere un'effettiva dimensione transfrontaliera e paneuropea delle procedure ADR e dell'attività degli organismi ADR, anche avvalendosi dei servizi di accesso alla piattaforma digitale ODR.

La rete amministrativa tra organismi ADR⁶²⁸, autorità competenti⁶²⁹, punti unici di contatto⁶³⁰, centri dei Centri europei di tutela dei consumatori⁶³¹, permettono di fornire le informazioni⁶³² e l'assistenza di cui hanno bisogno i consumatori e i professionisti, specie nelle controversie transfrontaliere. La piattaforma interattiva ODR⁶³³, quanto al suo ambito applicativo⁶³⁴, favorisce ulteriormen-

⁶²⁴ Art. 20, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶²⁵ Art. 20, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶²⁶ Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁶²⁷ Art. 2, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁶²⁸ Art. 16, direttiva 2013/11/UE.

⁶²⁹ Art. 18, direttiva 2013/11/UE.

⁶³⁰ Art. 18, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶³¹ Art. 14, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶³² Art. 15, direttiva 2013/11/UE.

⁶³³ Art. 5, regolamento n. 524/2013.

⁶³⁴ Art. 2, regolamento n. 524/2013/UE.

te l'accesso⁶³⁵ e l'utilizzo delle ADR e ODR⁶³⁶, attraverso organismi ADR, compresi quelli per la mediazione di consumo, inseriti negli elenchi nazionali e in quello europeo⁶³⁷. La piattaforma ODR, anche se su base volontaria, può essere altresì utilizzata per la gestione delle procedure ADR online⁶³⁸, compresa la mediazione a distanza. Con la rete amministrativa multilivello⁶³⁹ e la relativa piattaforma, inoltre, sono fornite l'informazione⁶⁴⁰, la collaborazione⁶⁴¹ e l'assistenza⁶⁴² occorrente per la conoscenza, l'utilizzo, il controllo, l'ampliamento progressivo e il miglioramento continuo⁶⁴³, anche attraverso la revisione della legislazione⁶⁴⁴, del sistema europeo della giustizia alternativa in materia di consumo.

All'interno degli elenchi pubblici degli organismi ADR, che sono pure registrati elettronicamente sulla piattaforma ODR⁶⁴⁵, pertanto, sono compresi anche quelli che gestiscono la mediazione, tanto in maniera offline che online. Per la loro individuazione, pertanto, è sufficiente una estrapolazione di dati, sia a livello nazionale, che europeo. Per ciascuno degli organismi, inoltre, è possibile individuare i profili organizzativi, compresi i nominativi delle persone incaricate della ADR⁶⁴⁶, e tutti i dati più significativi dell'attività che sono pubblicati e aggiornati di continuo dalle Autorità statali competenti⁶⁴⁷ e dalla Commissione⁶⁴⁸.

⁶³⁵ Art. 8, regolamento n. 524/2013/UE.

⁶³⁶ Art. 9, regolamento n. 524/2013.

⁶³⁷ Art. 5, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁶³⁸ Art. 2, par. 1 e 3, regolamento n. 524/2013.

⁶³⁹ Art. 20, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁴⁰ Art. 15, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁴¹ Art. 16, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁴² Art. 14, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁴³ Art. 20, par. 6, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁴⁴ Art. 26, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁴⁵ Art. 10, lett. d), regolamento n. 524/2013/UE.

⁶⁴⁶ Art. 7, par. 1, lett. c), direttiva 2013/11/UE.

⁶⁴⁷ Art. 20, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁴⁸ Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

In tal modo, applicando un criterio selettivo tematico, si possono individuare tutti gli organismi ADR di mediazione di consumo, ripartiti sia per Stato membro di appartenenza⁶⁴⁹, che per area geografica e settore merceologico di competenza⁶⁵⁰. Tanto risulta già compiutamente realizzato, anche nella concreta declinazione delle informazioni⁶⁵¹ e dell'assistenza⁶⁵², ma solamente per le mediazioni di consumo. Rimane ancora fuori, pertanto, la restante e prevalente parte del fenomeno della mediazione in materia civile e commerciale.

In senso proprio, la questione dell'istituzione del registro europeo dei mediatori riguarda perciò la componente di gestori della mediazione diversa da quella del consumo. Il relativo processo istitutivo, comunque, si dovrebbe realizzare attraverso il raccordo delle fonti, delle strutture amministrative e tecnologiche, oltre che delle reti informative e di assistenza delle ADR di consumo, in modo da sviluppare e consolidare assieme la piattaforma comune europea della giustizia alternativa.

3. *L'iscrizione dei mediatori europei in un registro comune.* – Per l'istituzione del registro europeo dei mediatori appare necessario realizzare perciò un più stretto e partecipato raccordo della disciplina europea della mediazione in materia civile e commerciale con quelle sulle ADR e ODR per i consumatori, in modo da sviluppare assieme l'infrastruttura organizzativa, amministrativa e tecnologica comune che l'Unione e gli Stati membri hanno già attuato. A tal fine, sarebbe auspicabile che l'avvio del progetto sperimentale sia preceduto da una fase aperta di sollecitazione e raccolta delle disponibilità di tutti coloro che, soprattutto tra quanti in campo pubblico e privato già operano a livello europeo e nazionale nel campo della mediazione, intendano su base volontaria collaborare dando il proprio contributo all'ideazione e alla realizzazione del registro europeo dei mediatori. All'esito

⁶⁴⁹ Art. 20, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁵⁰ Art. 20, par. 2, lett. e), direttiva 2013/11/UE.

⁶⁵¹ Art. 15, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁵² Art. 14, direttiva 2013/11/UE.

della fase sperimentale, da condurre in termini condivisi e graduati, si avranno le prime indicazioni utili da presentare alle istituzioni nazionali ed europee competenti in vista di una successiva revisione, se non della legislazione, quantomeno dell'organizzazione amministrativa e tecnologica del sistema europeo della giustizia alternativa, che sopravvanzano l'ambito dei rapporti di consumo.

Dall'ampia analisi in precedenza condotta, sul piano istituzionale e organizzativo, è risultato che l'elenco europeo degli organismi ADR di consumo⁶⁵³ è stato realizzato attraverso uno stretto collegamento con i corrispondenti elenchi nazionali⁶⁵⁴. Per realizzare tale attività di stabile raccordo, ciascuno Stato membro ha designato una o più Autorità competenti⁶⁵⁵ e un punto di contatto unico con la Commissione⁶⁵⁶. Il collegamento amministrativo, inoltre, si avvale dell'interconnessione dei dati per garantirne la pubblicazione e il continuo aggiornamento⁶⁵⁷, oltre che la condivisione e la consultazione⁶⁵⁸, anche attraverso la piattaforma interattiva ODR⁶⁵⁹.

Nell'incentrare il progetto istitutivo del registro europeo dei mediatori sulla necessità di uno più stretto raccordo tra il sistema europeo delle ADR e ODR di consumo⁶⁶⁰ e quello della mediazione delle controversie in materia civile e commerciale⁶⁶¹, tuttavia, non si possono trascurare le già illustrate profonde differenziazioni di disciplina e organizzazione che, stante il carattere parziale e minimale della direttiva 2008/52/CE⁶⁶², sono presenti nelle discipline degli Stati membri dell'Unione europea⁶⁶³. Pro-

⁶⁵³ Art. 20, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁵⁴ Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁵⁵ Art. 18, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁵⁶ Art. 20, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁵⁷ Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁵⁸ Art. 20, par. 5, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁵⁹ Art. 5, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁶⁶⁰ V. *supra* cap. III.

⁶⁶¹ V. *supra* cap. I.

⁶⁶² V. *supra* cap. I, par. 2.

⁶⁶³ V. *supra* cap. I, par. 4.

prio dal richiamo delle principali differenziazioni, si deve muovere per evidenziare come le stesse non solo non siano ostative al progetto europeo, ma lo rendano opportuno, se non necessario, e possano altresì fornire indicazioni utili sul come procedere all'istituzione del registro europeo dei mediatori.

In primo luogo, lo statuto comune della mediazione civile e commerciale, pur dettando una disciplina minima e parziale del servizio, non stabilisce criteri armonizzati minimi di qualità come accade invece per le ADR di consumo⁶⁶⁴. Sono le discipline dei singoli Stati membri infatti che stabiliscono i requisiti di accreditamento dei mediatori, in conformità alle essenziali indicazioni espresse dalla direttiva 2008/52/CE. La fonte europea, per garantire la qualità della mediazione, auspica che gli Stati membri introducano adeguati meccanismi di controllo⁶⁶⁵ e favoriscano i percorsi formativi appropriati per i mediatori⁶⁶⁶. Altra importante chiave di qualità della mediazione rilanciata dalla stessa direttiva è quella dell'elaborazione e dell'adesione volontaria a codici di autodisciplina dei mediatori e delle organizzazioni che prestano il servizio di mediazione⁶⁶⁷.

In questa situazione profondamente variegata non solo tra legislazioni degli Stati membri, ma anche tra codici nazionali e settoriali di autodisciplina, la mancanza a livello europeo di requisiti armonizzati per i mediatori non pare essere preclusiva dell'istituzione di un loro registro europeo. In tal senso, infatti, si consideri che la stessa direttiva 2013/11/UE che prescrive requisiti minimi e armonizzati di qualità per il sistema europeo delle ADR di consumo, comunque, lascia agli Stati membri ampi margini di autonomia, per estendere e rafforzare a livello nazionale il contenuto della disciplina⁶⁶⁸ e gli stessi requisiti europei comuni⁶⁶⁹. Tanto significa, in pratica, che i requisiti di qualità necessari per ciascuno Stato membro possono essere assai differenziati,

⁶⁶⁴ Art. 2, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁶⁵ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁶⁶⁶ Art. 4, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

⁶⁶⁷ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁶⁶⁸ Art. 2, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁶⁹ Art. 2, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

in base alle scelte legislative compiute a livello nazionale. Tale circostanza non ha impedito l'istituzione di un elenco europeo comune degli organismi ADR per i consumatori, nel quale confluiscono gli elenchi nazionali di tutti gli Stati membri, i quali possono aver imposto il possesso di requisiti di iscrizione aggiuntivi o rafforzati, rispetto a uno o più dei requisiti minimi armonizzati stabiliti direttamente dalla direttiva 2013/11/UE.

Del resto, si consideri che la direttiva impone agli Stati membri di designare l'Autorità competente⁶⁷⁰ che deve verificare per gli organismi stabiliti il possesso dei requisiti di qualità, sia quelli minimi stabiliti dalla stessa direttiva che quelli rafforzati richiesti dalla disciplina nazionale⁶⁷¹. Inoltre, come già precisato, la direttiva prescrive l'obbligatoria iscrizione di tutti gli organismi ADR nel registro nazionale⁶⁷², i cui dati sono poi condivisi con i registri degli altri Stati membri e confluiscono nell'elenco europeo⁶⁷³. Ciascuna Autorità competente statale, inoltre, è sempre tenuta alla verifica e all'aggiornamento delle informazioni che dall'elenco nazionale devono confluire in quello europeo⁶⁷⁴.

In questa fase della legislazione, quindi, l'elenco europeo degli organismi ADR di consumo non è altro che la sommatoria degli elenchi nazionali predisposto dalle Autorità competenti degli Stati dell'Unione⁶⁷⁵. L'elenco europeo, pertanto, è un elenco derivato, che ripropone gli stessi contenuti informativi di quelli nazionali, con i rispettivi requisiti comuni e differenziati di qualità. Di conseguenza, neppure le differenziazioni nazionali dei requisiti di accreditamento per i mediatori stabiliti dai singoli Stati membri, ai sensi della direttiva 2008/52/CE, sembrerebbe preclusiva dell'istituzione del registro europeo di tutti i mediatori che si occupano delle controversie civili e commerciali. Tanto si può ragionevolmente sostenere, pur essendo auspicabile che nel tempo avanzi il processo di rafforzamento e armonizzazione dei re-

⁶⁷⁰ Art. 18, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁷¹ Art. 20, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁷² Artt. 7, par. 1, lett. b), e 20, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁷³ Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁷⁴ Art. 20, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁷⁵ Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

quisiti di accreditamento dei mediatori a livello europeo che, peraltro, l'istituzione del relativo registro dovrebbe favorire.

L'elenco europeo degli organismi ADR si è potuto già realizzare attraverso un coordinamento amministrativo e tecnologico tra le Autorità competenti dei singoli Stati membri e la Commissione proprio perché la direttiva 2013/11/UE impone, oltre al possesso dei requisiti minimi armonizzati⁶⁷⁶, anche l'iscrizione negli elenchi nazionali degli organismi ADR⁶⁷⁷. L'istituzione degli elenchi nazionali e di quello comune europeo degli organismi ADR, per tanti aspetti, sono presupposti per l'applicazione non solo della disciplina introdotta dalla direttiva 2013/11/UE⁶⁷⁸, ma anche di quella collegata del coevo regolamento n. 524/2013 per il funzionamento della piattaforma ODR⁶⁷⁹. La direttiva 2008/52/CE, invece, non prevede l'obbligatorietà dell'istituzione dei registri dei mediatori, né a livello europeo e neppure a livello nazionale, malgrado raccomandi agli Stati membri l'introduzione di adeguati meccanismi di controllo della qualità⁶⁸⁰. Tant'è che, in base alle discipline nazionali, in molti Stati membri risultano istituiti dei registri dei mediatori, pur con natura giuridica e regimi organizzativi assai differenziati⁶⁸¹.

Ciò è emerso con chiarezza in sede di valutazione dell'impatto e dell'applicazione della direttiva 2008/52/CE compiuta dalle istituzioni europee⁶⁸². Esse, pur non ritenendo di procedere alla revisione legislativa della normativa europea⁶⁸³, hanno sollecitato l'applicazione delle misure condivise che favoriscono l'estensione dell'applicazione della mediazione e il controllo della qualità⁶⁸⁴. Tra le esaminate raccomandazioni finali del Parlamento, in parti-

⁶⁷⁶ Artt. 7, par. 1, lett. b), e 20, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁷⁷ Art. 20, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁷⁸ Artt. 4, par. 1, lett. h), 7, par. 1, lett. b), 15, par. 1, 2 e 4, 19, par. 2, 20, par. 2, 3, 4 e 5, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁷⁹ Artt. 2, par. 1 e 3, 5, par. 4 e 6, 8, par. 3, 14, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁶⁸⁰ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁶⁸¹ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 5.

⁶⁸² V. *supra* cap. I, 3-6, e II, par. 1-4.

⁶⁸³ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, Raccomandazioni, punti 11. – 16.

⁶⁸⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, conclusioni, punti 2 e 5, raccomandazioni, punto 12.

colare nella terza⁶⁸⁵, è stata prevista l'istituzione da parte degli Stati membri dei registri della mediazione.

Più precisamente, il Parlamento ha invitato la Commissione a valutare la necessità per gli Stati membri di creare e mantenere registri nazionali dei procedimenti mediati, che potrebbero costituire una fonte di informazione per la Commissione, ma anche essere utilizzati dai mediatori nazionali per trarre vantaggio dalle migliori pratiche europee. Si è sottolineato, inoltre, che qualsiasi registro deve essere creato nel pieno rispetto del regolamento generale sulla protezione dei dati⁶⁸⁶.

Tali registri nazionali, di conseguenza, potrebbero contribuire nella misura evolutiva di maggiore impatto che sarebbe costituita proprio dall'istituzione del registro europeo dei mediatori. Ciò permetterebbe, non solo di avere una puntuale conoscenza di chi eroga e come il servizio di mediazione nell'Unione europea, ma anche di adottare le strategie per sviluppare, attraverso i meccanismi di informazione, assistenza e controllo, un complessivo aumento e miglioramento qualitativo della mediazione transfrontaliera. Sempre attraverso le risultanze dei registri, inoltre, dovrebbero realizzarsi i processi partecipati di revisione della disciplina europea della mediazione.

Per costituire un registro europeo dei mediatori, ancorché in via sperimentale e ancora parziale, bisognerebbe partire proprio dalla collaborazione di quegli Stati membri che hanno previsto dei propri elenchi nazionali, possibilmente realizzati da autorità pubbliche competenti. Tanto costituirebbe un'importante facilitazione da sfruttare nella fase iniziale. La disponibilità di registri pubblici nazionali dei mediatori, soprattutto se costruiti sulla falsariga di quelli per gli organismi ADR di consumo, permetterebbe di realizzare anche l'implementazione del sistema comune europeo della giustizia alternativa. Il registro europeo dei mediatori, infatti, dovrebbe cominciare proprio con il condividere i dati degli elenchi nazionali, che siano esistenti e i cui responsabili abbiano la disponibilità a collaborare nella prospettiva dell'Unione.

⁶⁸⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto 13. Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 12.

⁶⁸⁶ Regolamento (UE) n. 2016/679.

Poiché in tutti gli Stati membri, come più volte ribadito, è già presente un registro nazionale degli organismi ADR, compresi quelli per la mediazione di consumo, sarebbe opportuno partire dalla stessa impostazione contenutistica che, inoltre, permetterebbe un più agevole raccordo amministrativo e tecnologico. Le prospettate scelte operative, infatti, sono funzionali sia al più facile reperimento e classificazione dei dati da inserire nel registro europeo dei mediatori, avvalendosi all'uopo anche di quelli che risultano già disponibili sui mediatori e gli organismi ADR di consumo, sia al fine di contribuire all'implementazione del sistema comune europeo della giustizia alternativa. Nella direttiva 2013/11/UE, come già illustrato⁶⁸⁷, infatti, sono formulate le indicazioni organizzative più significative per quanto attiene sia al contenuto degli elenchi⁶⁸⁸, che al loro raccordo amministrativo⁶⁸⁹ e tecnologico⁶⁹⁰ a livello nazionale⁶⁹¹ ed europeo⁶⁹², oltre che alla strutturazione della stabile cooperazione con gli organismi ADR iscritti negli elenchi⁶⁹³, le loro reti⁶⁹⁴, la rete di Centri europei dei consumatori⁶⁹⁵, le organizzazioni dei consumatori e professionali e le associazioni di categoria di imprese pertinenti⁶⁹⁶, per avere la conoscenza, l'accesso e il miglioramento continuo delle procedure ADR⁶⁹⁷, sia interne che transnazionali⁶⁹⁸. Su una tale organizzazione multilivello, pertanto, occorre innestare anche il registro europeo dei mediatori nelle controversie civili e commerciali, soprattutto in chiave transnazionale.

⁶⁸⁷ V. *supra* cap. III, par. 7.

⁶⁸⁸ Art. 20, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁸⁹ Art. 18, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁹⁰ Art. 5, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁶⁹¹ Artt. 18, par. 1, 20, par. 1, 2, 3, 5, 6 e 7, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁹² Artt. 18, par. 2, 20, par. 4, 5 e 6, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁹³ Artt. 16, 17 e 19, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁹⁴ Art. 16, par. 2, 3 e 4, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁹⁵ Art. 14, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁹⁶ Artt. 7, par. 2 e 4, 15, par. 2, e 20, par. 6, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁹⁷ Art. 16, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁶⁹⁸ Artt. 5, par. 1 e 4, 7, par. 1 e 2, 14, 16, 19, par. 3, 20, par. 6, direttiva 2013/11/UE.

Le indicazioni operative che si prospettano per la più agile istituzione del registro europeo dei mediatori, tuttavia, sottendono tutte la necessaria premessa che, ancora una volta si esplicita, relativa alla competenza statale in materia di accreditamento dei mediatori. In base all'attuale legislazione europea, come detto, per i sistemi ADR in materia di consumo, anche della mediazione, la direttiva 2013/11/UE impone direttamente attraverso principi l'osservanza dei requisiti minimi e armonizzati di qualità⁶⁹⁹, inclusa l'iscrizione obbligatoria nel registro degli organismi ADR, che gli Stati membri hanno però la competenza ad estendere e rafforzare nella legislazione interna⁷⁰⁰. La disciplina europea generale della mediazione civile e commerciale, di cui alla direttiva 2008/52/CE, a proposito della qualità⁷⁰¹, nel richiamare i principi di efficacia, imparzialità e competenza, si limita a sollecitare agli Stati membri l'adozione di codici volontari di condotta, percorsi formativi dedicati e meccanismi effettivi di controllo. Si attribuisce, quindi, a ciascuno Stato membro la competenza a stabilire quali requisiti i mediatori debbano possedere per esercitare l'attività in materia civile e commerciale ed, eventualmente, se sia pure necessaria l'iscrizione in un registro o altre forme pubbliche o private di accreditamento e controllo preventivo e successivo.

L'istituzione in via sperimentale del registro europeo dei mediatori, quindi, non importa una modifica, né una restrizione delle richiamate competenze statali, che rimangono ferme. Il progetto dovrebbe svolgersi sul piano della volontaria estensione della collaborazione multilivello nell'Unione. A tal fine, a ciascuno degli Stati membri e delle parti interessate sarebbe da rivolgere la sollecitazione a collaborare in forma volontaria e sperimentale, sul piano amministrativo e organizzativo, per istituire il registro europeo dei mediatori nel quale, su base volontaria, possano iscriversi i mediatori civili e commerciali che sono accreditati in base alla legislazione statale.

Con gli Stati membri, le parti interessate, le reti e le organizzazioni di mediatori disponibili, infatti, si potrebbe ipotizzare l'avvio

⁶⁹⁹ Capo II, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁰⁰ Art. 2, par. 2, lett. a), 3 e 4, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁰¹ Art. 4, direttiva 2008/52/CE.

di una collaborazione affinché si pongano le basi della costruzione graduale e condivisa di un primo registro europeo dei mediatori civili e commerciali, magari per singoli settori, che si raccordi ai registri nazionali esistenti e condivida i relativi dati già raccolti. In chiave operativa, gli Stati stessi, con la disponibilità della lista di autorità competenti⁷⁰², potrebbero iniziare a collaborare facilitando l'estrapolazione, dall'elenco degli organismi ADR di consumo, dei dati concernenti la mediazione di consumo. L'operazione tecnicamente non dovrebbe essere complessa, stante l'identificazione di ciascuno degli organismi ADR di consumo iscritti nei registri anche per quanto attiene alla tipologia di procedure ADR per le quali sono stati accreditati dalle autorità competenti⁷⁰³. Inoltre, per ciascun organismo ADR sono pure nominalmente identificate anche le persone incaricate della gestione delle procedure⁷⁰⁴, comprese quelle di mediazione, con l'indicazione dei requisiti generali⁷⁰⁵ e speciali⁷⁰⁶ qualificanti.

L'elenco degli organismi ADR della mediazione di consumo, pertanto, costituirebbe la prima sezione dei registri nazionali, e di quello europeo, dei mediatori. Nell'elencazione, tuttavia, bisognerebbe aprire altre sezioni, in relazione agli ulteriori campi di attività rientranti nella più vasta materia civile e commerciale. Per un verso, tanto nella materia civile quanto in quella commerciale, bisognerebbe operare delle distinzioni in relazione alle principali tipologie di controversie per natura di beni e servizi, relazioni e attività giuridiche. Per altro verso, sarebbe altresì opportuno che i registri indicassero anche se il mediatore sia abilitato a operare

⁷⁰² Art. 18, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁰³ Art. 20, par. 1 e 2, lett. d) ed e), direttiva 2013/11/UE.

⁷⁰⁴ Art. 7, par. 1, lett. c), direttiva 2013/11/UE.

⁷⁰⁵ Ai sensi dell'art. 7, par. 1, lett. c), infatti, delle persone fisiche incaricate della ADR, si deve pure rendere trasparente il metodo con il quale sono state nominate e la durata del loro mandato. In tal senso, si traccia il rispetto dei requisiti generali di imparzialità e indipendenza, ai sensi dell'art. 6, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁰⁶ Ai sensi dell'art. 7, par. 1, lett. d), si deve pure rendere trasparente la competenza, l'imparzialità e l'indipendenza delle persone fisiche incaricate della ADR qualora siano assunte o retribuite esclusivamente dal professionista. In tal senso, si traccia il rispetto dei requisiti speciali di imparzialità e indipendenza, ai sensi dell'art. 6, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

sono nelle controversie interne oppure anche in quelle transfrontaliere e, in questo caso, con quali altri Stati membri dell'Unione.

Le informazioni da inserire nell'elenco nazionale dei mediatori, a seconda dei casi, potrebbero essere estrapolate sia dai registri preesistenti, quali sono quelli degli organismi ADR di consumo⁷⁰⁷ e, se costituiti, dei mediatori⁷⁰⁸, oppure essere raccolte altrimenti dagli stessi mediatori, anche per il tramite delle associazioni alle quali essi aderiscano. In tutti i casi, per procedere all'inserimento nell'istituendo registro europeo dei mediatori dei nominativi, con i relativi dati dei mediatori disponibili, occorre richiedere il loro consenso espresso in maniera informata ai sensi della disciplina sulla protezione della vita privata nel trattamento dei dati personali⁷⁰⁹.

In mancanza di una copertura legislativa che imponga l'esistenza e l'iscrizione nell'istituendo registro europeo dei mediatori, ancorché realizzato mediante confluenza dei dati raccolti per il tramite dei registri nazionali, non si possono autoritativamente raccogliere, né trattare i dati personali dei mediatori civili e commerciali. Gli stessi mediatori, tuttavia, saranno ben disponibili a essere inseriti nel registro europeo, così da farsi meglio conoscere e, quindi, riuscire a competere meglio sul mercato dei servizi della mediazione nell'Unione. Ai mediatori, peraltro, non si dovrebbe richiedere il consenso per la sola raccolta e trattamento dei loro dati personali, ma anche a prestare la propria fattiva collaborazione per tenerli sempre aggiornati, segnalando con immediatezza qualsiasi modificazione significativa⁷¹⁰.

Poiché sia a livello nazionale che sovranazionale nell'Unione già compaiono delle altre elencazioni di nominativi di mediatori, sia private che pubbliche⁷¹¹, che hanno finalità differenti e sono variamente strutturate⁷¹², si pone l'esigenza di precisare il

⁷⁰⁷ Art. 20, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁰⁸ Art. 4, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁰⁹ Art. 17, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁷¹⁰ Artt. 7 e 20, direttiva 2013/11/UE.

⁷¹¹ Art. 4, direttiva 2008/52/CE. Artt. 7 e 20, direttiva 2013/11/UE. Art. 5, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁷¹² Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 5. V. *supra* cap. I, par. 4.

valore legale che assume l'iscrizione nell'istituendo registro europeo dei mediatori civili e commerciali. La questione è d'importanza fondamentale e, come appare evidente, dipende dalla natura privata o pubblica dell'iniziativa e, comunque, dall'interazione giuridica che la creazione del registro europeo dei mediatori è capace di realizzare con le istituzioni statali ed europee, sotto il piano legislativo, amministrativo, civile e pure tecnologico.

Ancora una volta, è però opportuno ribadire che, ai sensi della vigente direttiva 2008/52/CE, la competenza a stabilire i requisiti sostanziali e formali, compresa l'eventuale iscrizione nei registri, costituisce materia rimessa alla legislazione dei singoli Stati membri. Pertanto, senza una copertura legislativa, non si può imporre ai mediatori civili e commerciali l'iscrizione nell'istituendo registro europeo, né tantomeno essa può diventare surrettiziamente un ulteriore requisito da assolvere per svolgere l'attività.

L'iscrizione nell'istituendo elenco europeo, al momento, potrebbe essere un elemento volontariamente condiviso dai mediatori, che acconsentono a tracciarne i profili attraverso le reti informative nazionali ed europee, che le istituzioni coinvolte nel progetto possono favorire. Per tale ragione, in tutti i casi è colui che chiede di essere iscritto nel registro europeo dei mediatori a dover indicare il possesso dei requisiti che per l'esercizio dell'attività di mediazione civile e commerciale sono stabiliti, in base alla legge nazionale, nel suo Stato membro di appartenenza.

4. *Il percorso istitutivo privato.* – L'istituzione e la gestione del registro europeo dei mediatori, almeno in una prima fase sperimentale, potrebbe essere compiuta tanto in maniera privata, quanto pubblica, salvo ipotizzare degli eventuali momenti di raccordo tra i due piani. Per lo meno in astratto, non appaiono prospettabili impedimenti alla percorribilità di ciascuna delle due vie, privata e pubblica, malgrado l'obiettivo circostanza che finora, a distanza oramai di un decennio dall'approvazione della direttiva 2008/52/CE, ancora non sia stata neppure intrapresa l'iniziativa per l'istituzione del registro europeo dei mediatori. Entrambe le vie presentano degli evidenti punti di forza e qualche non trascurabile criticità, che anzitutto differenziano profon-

damente il tipo di percorso giuridico da seguire. Ma le principali differenze attengono al regime giuridico e al valore legale dell'istituendo registro, soprattutto se rapportato ai registri pubblici delle ADR di consumo.

A prescindere dagli auspici o dalle preferenze individuali, se l'iniziativa prenderà finalmente avvio, la scelta cadrà sul percorso giuridico che sarà capace di raccogliere i maggiori consensi tra gli interessati. È necessaria, in primo luogo, l'adesione di coloro che, operando nel campo della mediazione, specialmente in quella transfrontaliera, ravvisino nel registro europeo dei mediatori uno strumento di una qualche utilità per estendere e migliorare le loro attività. Tra l'altro, infatti, il registro europeo potrebbe agevolare lo svolgimento delle attività di coloro che erogano, utilizzano, controllano e migliorano il servizio extragiudiziale di composizione amichevole.

Dall'evoluzione delle illustrate fonti legislative europee che si sono finora succedute in materia di giustizia alternativa, si possono cogliere alcune importanti indicazioni sul punto. Anzitutto, la via pubblica è apparsa preferibile alle istituzioni dell'Unione in ambito consumeristico, tanto che con l'approvazione della direttiva 2013/11/UE e del regolamento n. 524/2013 hanno anche provveduto direttamente all'istituzione degli elenchi pubblici degli organismi ADR per i consumatori. La scelta si giustifica per la necessità di elevare il loro livello di protezione, garantendo l'accesso ai meccanismi di risoluzione stragiudiziale di qualità a prescindere dalla loro ubicazione, al fine di dare nuovo slancio al funzionamento del mercato interno⁷¹³, soprattutto nella dimensione digitale⁷¹⁴, attraverso le relazioni contrattuali nazionali e transfrontaliere⁷¹⁵. Tanto ha comportato l'adozione di una complessiva strategia pubblica di intervento diretto che, da un lato, ha imposto requisiti armonizzati e rafforzati di qualità per le ADR, riferiti agli organismi e alle procedure⁷¹⁶. Dall'altro lato, ancora, ha proceduto all'infrastrutturazione pubblica della cooperazio-

⁷¹³ Art. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁷¹⁴ Art. 1, regolamento n. 524/2013.

⁷¹⁵ Art. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁷¹⁶ Capo II Accesso e requisiti applicabili agli organismi e alle procedure ADR, direttiva 2013/11/UE.

ne, anche sul piano amministrativo e tecnologico del sistema multilivello⁷¹⁷, che coinvolge la Commissione, gli Stati, le autorità competenti, i punti di contatto, i centri della rete europea dei centri dei consumatori, gli organismi ADR, le loro reti, le associazioni di consumatori e professionisti⁷¹⁸. In tale complessiva strategia di intervento pubblico in materia di consumo si colloca pure l'istituzione degli elenchi nazionali e di quello europeo degli organismi ADR⁷¹⁹, oltre all'istituzione della collegata piattaforma ODR⁷²⁰ disciplinata dal più volte richiamato regolamento n. 524/13. Alla piattaforma europea ODR, come già rilevato⁷²¹, sono collegati elettronicamente i registri degli organismi ADR⁷²² e, tra le altre funzioni⁷²³, costituisce il punto unico di accesso alle procedure ODR⁷²⁴, oltre ad agevolare la conoscenza⁷²⁵, l'accesso⁷²⁶, il controllo⁷²⁷ e il miglioramento⁷²⁸ del sistema.

La strategia pubblica attuata dal legislatore europeo in ambito consumeristico appare tanto più significativa se si considera, per un verso, che tra le ADR⁷²⁹ e ODR⁷³⁰ per i consumatori, come ampiamente illustrato⁷³¹, è ricompresa pure la mediazione di consumo. Per altro verso, che nella disciplina generale della mediazione delle controversie civili e commerciali è stata seguita una

⁷¹⁷ Capo III Informazione e cooperazione, direttiva 2013/11/UE.

⁷¹⁸ Capo IV Ruolo delle autorità competenti e della Commissione, direttiva 2013/11/UE.

⁷¹⁹ V. *supra* cap. III, par. 3.

⁷²⁰ Art. 5, regolamento n. 524/2013.

⁷²¹ V. *supra* cap. III, par. 4.

⁷²² Art. 5, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁷²³ Art. 5, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁷²⁴ Art. 5, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁷²⁵ Artt. 7 e 14, regolamento n. 524/2013.

⁷²⁶ Art. 5, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁷²⁷ Art. 11, regolamento n. 524/2013.

⁷²⁸ Art. 6 e 7, regolamento n. 524/2013.

⁷²⁹ Artt. 2, par. 1, 4, par. 1, lett. h), direttiva 2013/11/UE.

⁷³⁰ Artt. 2, par. 1, 4, par. 1, lett. g), direttiva 2013/11/UE.

⁷³¹ V. *supra* par. 2.

strategia di tipo diverso, minimale e privata, lasciata dalla direttiva 2008/52/CE all'autonomia di Stati membri⁷³² e organizzazioni dei mediatori⁷³³. Il dato è ancora più rilevante se poi si considera che quest'ultima direttiva si dovrebbe applicare direttamente proprio alla mediazione delle controversie transfrontaliere⁷³⁴. Tuttavia, da una verifica dell'impatto dell'azione della direttiva effettuata dalle istituzioni europee⁷³⁵ dopo un quinquennio dal suo recepimento negli Stati membri⁷³⁶, la maggiore criticità applicativa che è emersa concerne proprio la sostanziale assenza delle mediazioni transfrontaliere⁷³⁷. Tali mediazioni, infatti, più delle interne avrebbero bisogno del supporto di una strategia pubblica di intervento multilivello coordinata dalle istituzioni europee, così come è stato fatto per le ADR di consumo.

Per la mediazione civile e commerciale, invece, le istituzioni europee hanno finora preferito un diverso approccio, ispirato al principio di sussidiarietà⁷³⁸, tanto nell'iniziale momento di approvazione della direttiva 2008/52/CE, quanto in quello successivo di valutazione del relativo impatto ai fini di un'eventuale revisione legislativa della disciplina in senso pubblicistico, che non si è però avuta. Non sono state ancora accolte le sollecitazioni in tal senso ricevute dai portatori di interessi, né le positive indicazioni emerse dall'esperienza più recente già realizzata nelle ADR di consumo.

La vigente disciplina europea della mediazione civile e commerciale, pertanto, lascia aperta l'alternativa via privata per l'istituzione del registro europeo dei mediatori e, per certi versi, parrebbe incentivarla in quanto si ritenga una misura condivisibile utile all'estensione del ricorso alla mediazione, al miglioramento della sua qualità e al suo sviluppo transnazionale.

⁷³² Artt. 4, par. 2, e 5, direttiva 2008/52/CE.

⁷³³ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁷³⁴ Artt. 1, par. 2, e 2, direttiva 2008/52/CE.

⁷³⁵ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 1. V. *supra* cap. I, 3, 4 e 5.

⁷³⁶ Art. 11, direttiva 2008/52/CE.

⁷³⁷ V. *supra* cap. II, par. 5.

⁷³⁸ Considerando n. 28, direttiva 2008/52/CE, che richiama espressamente il principio di sussidiarietà dell'art. 5 del Trattato sull'Unione europea.

In tal senso, l'iniziativa del registro europeo dei mediatori avrebbe potuto essere realizzata dagli stessi mediatori⁷³⁹, anche tramite loro organizzazioni⁷⁴⁰, o reti di organizzazioni⁷⁴¹, partendo da due o più Stati membri. Probabilmente, si sarebbe potuta sviluppare in maniera privata, graduale e condivisa, cominciando da alcune aree geografiche tra Stati più vicini e per una o più aree tematiche settoriali⁷⁴² che sollecitano una maggiore strutturazione in rete del servizio di mediazione transfrontaliero già a livello europeo. Una siffatta iniziativa privata, tuttavia, non è stata ancora presentata e, malgrado si sia da più parti ipotizzata la realizzazione del registro europeo dei mediatori, nessuno ne ha ancora ufficialmente promosso la costituzione. Ciò esprime le difficoltà che, come già evidenziato, incontra la mediazione a strutturarsi spontaneamente in maniera adeguata per le controversie transfrontaliere, che maggiormente ne hanno bisogno. Probabilmente, lo sforzo organizzativo non è stato percepito come remunerativo sul mercato, anzitutto dai mediatori che, per la maggior parte, operano ancora in un orizzonte statale.

In termini giuridici, l'iniziativa privata di costituzione del registro europeo dei mediatori, in effetti, potrebbe muoversi negli ampi spazi di autonomia individuale e collettiva concessi dal sistema e avere come promotori gli stessi mediatori o le loro organizzazioni. La legislazione europea, peraltro, prospetta alcuni dei possibili percorsi istitutivi, suscettibili di condivisione, sui quali soffermare l'attenzione.

La direttiva 2008/52/CE, come rilevato⁷⁴³, circoscrive l'approccio pubblico in termini minimali, per rimettere l'organizzazione della mediazione civile e commerciale agli stessi mediatori secondo le esigenze delle parti e, più in generale, degli utenti del servizio e, quindi, le dinamiche di mercato⁷⁴⁴. L'autonomia organizzativa⁷⁴⁵,

⁷³⁹ Considerando n. 25, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁴⁰ Art. 4, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁴¹ Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁴² Considerando n. 18, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁴³ V. *supra* cap. I, par. 2.

⁷⁴⁴ Considerando n. 17, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁴⁵ Considerando n. 14, direttiva 2008/52/CE.

peraltro, è variamente declinabile non solo in una dimensione individuale, nell'autoregolazione del servizio offerta dal singolo mediatore⁷⁴⁶, ma anche collettiva mediante l'elaborazione di regole di condotta, confluenti in codici di autodisciplina⁷⁴⁷, territoriali, settoriali e generali, aperti all'adesione dei mediatori.

In primo luogo, dalle fonti giuridiche europee emerge un'auspicata stabile cooperazione e aggregazione tra coloro che offrono i servizi di mediazione e, più in generale, di risoluzione alternativa delle controversie transnazionali con riguardo proprio al soddisfacimento delle esigenze delle parti e, più in generale, dell'utenza sull'intero mercato dell'Unione. In particolare, nella strategia di collaborazione europea più compiutamente disegnata dalla direttiva 2013/11/UE, per assicurare una copertura settoriale e geografica totale nell'accesso alla tutela stragiudiziale del consumatore⁷⁴⁸, si intende sviluppare la rete di organismi ADR, compresi quelli di mediazione in materia di consumo. In tal senso, con specifico riferimento al settore bancario e finanziario, si promuove direttamente lo sviluppo della già esistente rete di organismi ADR e promuove l'adesione di organismi ADR⁷⁴⁹. Più in

⁷⁴⁶ Art. 1, lett. b), direttiva 2008/52/CE.

⁷⁴⁷ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁴⁸ Considerando n. 24, 25 e 26, art. 5, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁴⁹ Considerando n. 53, direttiva 2013/11/UE, che menziona espressamente la rete per la risoluzione delle liti nel settore finanziario «FIN-NET» (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/consumer-financial-services/financial-dispute-resolution-network-fin-net_en). Sul punto, v. R. TORINO, *Metodi alternativi di risoluzione delle controversie e diritto europeo dei consumatori. Un quadro d'insieme*, in *La protección de la confianza y otros valores en la resolución alternativa de litigios en materia de consumidores*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega, G. Capilli, cit., pp. 469 ss.; F. PETRAUSKAS, A. GASIŪNAITĖ, *Alternative dispute resolution in the field of consumer financial services*, in *Jurisprudence*, n. 19, 2012, pp. 179 ss.; G. GIOIA, *Il nuovo "pacchetto" della Commissione europea sull'ADR*, cit., pp. 707 s.; N. SOLDATI, *L'evoluzione delle procedure ADR in ambito bancario e finanziario nella disciplina dell'Unione europea*, in *Diritto del commercio internazionale*, cit., pp. 954 ss.; C. CONSOLO, M. STELLA, *L'arbitro bancario finanziario" e la sua "giurisprudenza precognitrice"*, in *Le Società*, n. 2, 2013, pp. 185 ss.; N. SCANNICCHIO, *Accesso alla giustizia e attuazione dei diritti. La mediazione delle controversie di consumo nella direttiva*

generale, la stessa direttiva promuove nell'Unione la collaborazione tra tutti gli organismi ADR⁷⁵⁰ con la rete delle autorità competenti⁷⁵¹ e la rete dei Centri europei dei consumatori. Inoltre, si stabilisce che gli Stati membri⁷⁵² e la Commissione⁷⁵³ appoggino e agevolino il collegamento in rete degli organismi ADR nazionali e lo scambio e la divulgazione delle loro migliori prassi ed esperienze. A tal riguardo, se esiste una rete di organismi ADR che agevola la risoluzione delle controversie transfrontaliere in un determinato settore all'interno dell'Unione, gli Stati membri incoraggiano gli organismi ADR che trattano le controversie di tale settore ad associarsi a detta rete⁷⁵⁴. La Commissione pubblica e aggiorna un elenco contenente nomi e informazioni di contatto delle predette reti di organismi ADR⁷⁵⁵.

In proposito, nell'ambito del principio di trasparenza⁷⁵⁶, tra le informazioni che gli organismi ADR devono rendere pubbliche è espressamente contemplata anche l'eventuale appartenenza a reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere⁷⁵⁷. Inoltre, in sede di relazione annuale sulle attività svolte, si devono pubblicare pure le informazioni relative alla cooperazione di organismi ADR all'interno di reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere⁷⁵⁸. In tal senso, si prevede pure che gli Stati membri devono garantire che gli organismi ADR comunichino ogni due anni alle autorità competenti anche le informazioni concernenti una valutazione dell'efficacia della loro cooperazio-

europa 2013-11, cit., pp. 64 ss.; P. SIRENA, *I sistemi di ADR nel settore bancario e finanziario*, in *NGCC*, n. 9, 2018, pp. 1370 ss.

⁷⁵⁰ Considerando n. 54, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁵¹ Considerando n. 55, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁵² Art. 16, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁵³ Art. 16, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁵⁴ Art. 16, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁵⁵ Art. 16, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁵⁶ Art. 7, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁵⁷ Art. 7, par. 1, lett. e), direttiva 2013/11/UE.

⁷⁵⁸ Art. 7, par. 2, lett. h), direttiva 2013/11/UE.

ne all'interno di reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere⁷⁵⁹.

La cooperazione e l'aggregazione in reti nell'Unione, tuttavia, non assume rilievo solamente ai fini della copertura totale dell'accesso al servizio della mediazione e al miglioramento continuo delle prassi di gestione del servizio compositivo in materia di consumo. La normativa europea sulla mediazione civile e commerciale, infatti, attribuisce all'organizzazione un'ulteriore funzione più significativa, sul piano dell'elaborazione e condivisione delle regole di comportamento.

L'elaborazione privata di tali regole, funzionali al miglioramento della qualità della mediazione⁷⁶⁰, è auspicata sia dall'Unione europea che dagli Stati membri⁷⁶¹. Costoro ne darebbero pubblica conoscenza, con riguardo ai mediatori e alle organizzazioni che prestano il servizio di mediazione nel rispetto di tali regole⁷⁶². In sede di verifica dell'impatto dell'applicazione della direttiva 2008/52/CE, infatti, tanto la Commissione⁷⁶³ quanto il Parlamento europeo⁷⁶⁴ hanno segnalato la necessità che per sviluppare la qualità della mediazione, soprattutto quella transfrontaliera, è necessaria la realizzazione di interventi sul piano della qualità, attraverso la scrittura di nuove norme di comportamento e l'introduzione di meccanismi di controllo, collegati alle procedure di accreditamento dei mediatori e ai registri della mediazione.

La gestione delle attività di approvazione, revisione e controllo dell'applicazione dei codici, probabilmente, necessita di una strutturazione organizzativa che, quanto ai destinatari delle norme di autodisciplina, importi la previsione dell'iscrizione in un elenco dei mediatori aderenti. Le codificazioni settoriali e generali delle regole europee di condotta, quindi, dovrebbero stimolare il processo aggregativo dei mediatori nell'intera Unione. L'anagrafi-

⁷⁵⁹ Art. 19, par. 3, lett. f), direttiva 2013/11/UE.

⁷⁶⁰ Art. 4, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁶¹ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁶² Considerando n. 16 e 17, art. 9, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁶³ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 12.

⁷⁶⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, conclusioni principali, punto 9.

ca dei soggetti aderenti alle codificazioni, pertanto, costituisce un data base di informazioni che possono dare luogo all'istituzione dell'elenco europeo dei mediatori.

Il fenomeno aggregativo tra i mediatori, che si auspica quanto più partecipato a livello europeo, sarebbe significativo non solo ai fini della realizzazione della condivisione e della qualità delle codificazioni, ma anche per garantire la democraticità dei processi di elaborazione delle regole di condotta. È pur vero che, in via di principio generale⁷⁶⁵, ciascun mediatore non è ad esse vincolato senza una volontaria adesione, ma la partecipazione del maggior numero dei mediatori al confronto e alla scrittura delle regole da codificare, esprimerebbe una maggiore condivisione e darebbe un valore democratico a questi processi⁷⁶⁶. Un tale valore, peraltro, sarebbe sublimato dall'impegno dell'Unione e degli Stati membri di dare pubblica conoscenza dell'esistenza e del contenuto delle norme codicistiche⁷⁶⁷. La codificazione, quindi,

⁷⁶⁵ Al riguardo, si segnala che alcuni Stati membri hanno promosso e, in alcuni casi, imposto per legge ai mediatori il rispetto dei codici di condotta, sia quello europeo che quelli nazionali. V. Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 12.

⁷⁶⁶ In termini generali, sui processi partecipativi democratici che si avvalgono della tecnologia nella società dell'informazione, v. S. ΡΟΔΟΤΑ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Bari, 2004.

⁷⁶⁷ Il 3 dicembre 2018, l'Assemblea Plenaria della Commissione per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa (CoE) ha approvato all'unanimità degli Stati Membri, il Codice di Condotta Europeo per gli Organismi di Mediazione. Il Codice è stato redatto dal Gruppo di Lavoro sulla Mediazione che da oltre due anni lavora per redigere e diffondere strumenti atti a promuovere l'introduzione delle Raccomandazioni e delle Linee guida del Consiglio Europeo nell'ambito della mediazione civile, familiare, amministrativa e penale.

L'adozione del codice da parte dei 47 Stati Membri si propone di innalzare la qualità e favorire l'armonizzazione del servizio di mediazione in tutta Europa.

Questo codice di condotta stabilisce una serie di principi che gli organismi di mediazione possono volontariamente adottare. È coerente e può essere utilizzato unitamente al Codice europeo di condotta per mediatori elaborato nel 2004 sotto gli auspici dell'Unione europea, alle raccomandazioni della Commissione europea per l'efficienza della giustizia ed alle linee guida e altri strumenti sulla mediazione e ADR. I legislatori degli Stati Membri del Consiglio d'Europa possono recepire i principi del codice nelle rispettive normative nazionali come elementi base per gli organismi di mediazione.

assume rilievo anche per gli utenti del servizio, che conoscendo le regole applicate, possono orientare le proprie scelte.

Le finalità inerenti ai processi di codificazione, ma più in generale, quelle di promozione e tutela dei diritti e degli interessi ideali ed economici dei mediatori, in sostanza, potrebbero essere alla base di auspicabili processi aggregativi privati che, nella loro struttura organizzativa, costituiscano delle elencazioni di iscritti. Tali elencazioni, se implementate nel tempo con i nominativi di quanti intendano partecipare alla realizzazione di obiettivi condivisi, potrebbero contribuire all'istituzione del registro europeo dei mediatori.

In tal senso, una o più associazioni od organizzazioni private di mediatori potrebbero attivarsi per raccogliere le indicazioni nominative, con i rispettivi profili professionali, dei mediatori che operano negli Stati membri dell'Unione. La raccolta, da costruire su base volontaria, permetterebbe a tutti i mediatori censiti di comparire ed essere accessibili attraverso un'unica elencazione che sarebbe portata a conoscenza delle istituzioni, europee e nazionali, oltre che degli utenti e dell'intero mercato. La gestione dell'elencazione, di natura privata, sarebbe affidata alla stessa organizzazione che ne promuove l'istituzione e, pertanto, dovrebbe farsi altresì carico delle funzioni di caricamento, controllo e aggiornamento continuo dei relativi dati, provvedendo anche all'autofinanziamento delle attività⁷⁶⁸.

La natura privata dell'organizzazione del registro europeo, fin dalla fase di avvio, presenta gli evidenti vantaggi di muoversi liberamente negli estesi ambiti di autonomia concessi e promossi dall'ordinamento, senza sopportare vincoli, né restrizioni esterne. In questo modo, l'iniziativa potrebbe immediatamente partire

Al fine di migliorare il codice, il CEPEJ-GT-MED invita gli organismi di mediazione che desiderano utilizzarlo a trasmettere le loro osservazioni al Segretariato del CEPEJ. (<https://rm.coe.int/mediation-development-toolkit-ensuring-implementation-of-the-cepej-gui/16808c3f52>).

⁷⁶⁸ Al riguardo, è bene segnalare che le istituzioni europee, sempre in sede di valutazione dell'impatto dell'applicazione della direttiva 2008/52/CE, hanno ribadito la disponibilità a finanziare i progetti di scrittura delle norme, di formazione e di miglioramento della mediazione transfrontaliera, in una chiave europea. V. Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 12. Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, conclusioni principali, punto 9.

senza la necessità di attendere l'intervento pubblico, né legislativo, né amministrativo. Del pari, la stessa iniziativa avrebbe la possibilità di svilupparsi autonomamente secondo le finalità, le esigenze e le disponibilità di quanti hanno condiviso di promuoverla e, con la propria adesione, accettano di implementarla.

L'iscrizione dei mediatori sarebbe volontaria e la definizione dei rapporti con i gestori del registro sarebbe rimessa agli accordi che tra di loro si stringono. I gestori del registro, però, dovrebbero strutturarsi in maniera tale da verificare la veridicità delle informazioni raccolte, curarne la corretta classificazione e il loro continuo aggiornamento con la collaborazione dei mediatori. Inoltre, i dati dovrebbero essere resi accessibili e, altresì, comunicati alle autorità e, comunque, divulgati tra il pubblico degli utenti.

Su base volontaria, l'organizzazione privata del registro europeo dei mediatori potrebbe riprendere la struttura di quello degli organismi ADR per i consumatori⁷⁶⁹. Lo stesso schema potrebbe pure essere utilizzato per la strutturazione multilivello delle competenze relative al registro europeo, da riferire alle attività e responsabilità per la creazione, il controllo, l'aggiornamento e il coordinamento che si distribuiscono tra il livello nazionale e quello dell'Unione. Tanto faciliterebbe sia l'avvio delle operazioni di caricamento dei dati dei mediatori provenienti da ogni Stato membro, che la verifica, l'aggiornamento e la condivisione, mediante la confluenza dei registri nazionali in quello europeo comune. In tal modo, si potrebbe pure condividere un sistema di collegamento dei registri dei mediatori con quelli degli organismi ADR in materia di consumo. Il collegamento, inoltre, sarebbe utile per sviluppare assieme la collaborazione, l'assistenza e l'informazione tra tutti gli interessati. In tal senso è possibile avviare, su base volontaria, la immediata e graduale costruzione di una piattaforma comune sulla giustizia alternativa dell'Unione.

Così come i segnalati vantaggi, anche i limiti della via privata sono parimenti evidenti. Anzitutto, vi è l'incertezza che qualcuno assuma l'iniziativa di promuovere l'istituzione del registro europeo dei mediatori. Non meno significative sono le difficoltà di tipo economico e organizzativo che l'avvio stesso dell'iniziativa può incontrare se, come finora è stato, non sia percepita come

⁷⁶⁹ Artt. 19 e 20, direttiva 2013/11/UE.

utile dai mediatori e dal mercato. I tempi necessari per raggiungere un'ampia condivisione dell'idea sono lunghi e, comunque, non prevedibili con esattezza. Pertanto, il progetto potrebbe risultare inappropriato finché non maturino le condizioni propizie. L'iniziativa privata, inoltre, rimane sempre esposta ai rischi dell'evoluzione del quadro normativo e amministrativo sia dell'Unione europea che degli Stati membri che, sulla disciplina della mediazione e delle ADR di consumo, potrebbero anche adottare scelte diverse.

Un altro e più grave limite dell'iniziativa privata, difficilmente superabile, attiene alla percezione di ridotta affidabilità dei dati che esso può offrire agli utenti, specie se raffrontata a quella garantita da un registro pubblico. In effetti, profonda sarebbe la differenza tra l'istituendo elenco privato dei mediatori rispetto agli altri elenchi pubblici della giustizia alternativa, a cominciare da quelli nazionali e quello europeo già esaminati nei quali per legge si devono iscrivere tutti gli organismi ADR che intendano operare in ambito di consumo. I dati contenuti in questi ultimi registri, infatti, sono raccolti direttamente dalle Autorità competenti che per ciascuno Stato membro sono per legge tenute a svolgere il controllo del possesso dei requisiti di qualità di ogni organismo iscritto. Le stesse Autorità pubbliche, ancora, hanno la gestione e la responsabilità dei registri pubblici che, tendenzialmente, non dovrebbe presentare alcuna incompletezza o inesattezza.

Nella valutazione di affidabilità dell'eventuale registro privato europeo dei mediatori, tuttavia, si dovrebbe considerare che al momento non esiste alcun registro europeo e neppure è stata legislativamente prevista l'istituzione di un registro pubblico. Ancora, si consideri che a livello nazionale, all'interno degli Stati membri, si registrano situazioni profondamente differenziate: dalla presenza di registri pubblici o privati di mediatori, all'assenza di registrazioni. A tal riguardo, ancora una volta, si deve ricordare l'espressa raccomandazione che il Parlamento europeo ha rivolto agli Stati membri affinché procedano all'istituzione di registri nazionali della mediazione.

L'istituzione del registro dei mediatori, pertanto, anche in chiave europea si presta a plurime tipologie di regolamentazioni. L'istituzione privata, in conclusione, sarebbe più congeniale al principio di libertà e autonomia dei mediatori che la direttiva

2008/52/CE vuole che si realizzi nell'organizzazione complessiva del servizio di mediazione. Il registro privato europeo dei mediatori, per un verso, sarebbe riconducibile a una delle varie articolazioni del fenomeno dell'associazionismo che i mediatori, o le loro organizzazioni, realizzano per promuovere i propri diritti e interessi in uno dei tanti campi professionali, economici e sociali dell'Unione europea. Per altro verso, la dimensione privata del registro potrebbe garantire meglio l'insieme di valori, non solamente quelli economici, che si esprimono nella mediazione, quale meccanismo della giustizia alternativa alla giurisdizione. In questo senso, l'affermazione che la mediazione debba rispondere direttamente alle esigenze delle parti che scelgono di avvalersene e del mercato nel quale opera, probabilmente, sottende pure la preoccupazione di sottrarla alla diretta ingerenza pubblica. L'indipendenza della mediazione, solennemente affermata dalla direttiva 2008/52/CE, in definitiva, esprime proprio una garanzia di imparzialità e autonomia verso il potere pubblico, compreso quello di emanare norme e di applicarle, esercitato da chi ha il comando delle istituzioni statali ed europee.

5. *Il percorso istitutivo pubblico.* – Per l'istituzione del registro europeo dei mediatori, come anticipato⁷⁷⁰, l'alternativa direttrice percorribile è quella pubblica, in quanto promossa e sviluppata dalle istituzioni nazionali ed europee. L'esempio più significativo, già illustrato ampiamente, è ravvisabile nell'attuale sistema europeo della giustizia alternativa e risulta essere costituito dall'elenco europeo degli organismi ADR di consumo⁷⁷¹. Con riferimento alla direttrice pubblica, peraltro, sono ipotizzabili almeno due livelli di intervento, quello legislativo e quello amministrativo.

Il primo livello di intervento legislativo, europeo e nazionale, dovrebbe introdurre una disciplina organica che sostanzialmente corrisponda a quella contenuta nella direttiva 2013/11/UE e nel collegato regolamento n. 524/2013 in materia consumeristica. Più precisamente, la fonte legislativa dovrebbe istituire espressamente il registro europeo dei mediatori, dettarne le regole per

⁷⁷⁰ V. *supra* cap. II, par. 6, e IV, par. 3.

⁷⁷¹ V. *supra* cap. III, par. 3.

quanto attiene all'organizzazione, al funzionamento e all'accessibilità, con l'attribuzione delle relative competenze e responsabilità alle preposte istituzioni statali ed europee. La stessa fonte legislativa, inoltre, dovrebbe esplicitare quale valore legale abbia l'iscrizione nel registro europeo per i mediatori, oltre che i requisiti necessari per procedervi. L'istituzione del registro europeo, verosimilmente, dovrebbe accompagnarsi all'imposizione legislativa dell'obbligatorietà dell'iscrizione per tutti i mediatori, anche se non necessariamente dall'uniformazione dei relativi requisiti, che potrebbero anche rimanere differenziati, quanto meno a livello nazionale, tra i vari Stati membri.

L'approvazione dell'auspicato intervento legislativo, probabilmente, era atteso alla scadenza del quinquennio di attuazione della direttiva 2008/52/CE, in sede di revisione del contenuto dell'iniziale disciplina⁷⁷². Per superare le profonde differenziazioni riscontrabili tra i regimi nazionali della mediazione dei vari Stati membri, infatti, si ipotizzava un rafforzamento legislativo dello statuto comune, con l'armonizzazione dei requisiti minimi di qualità ed eventualmente l'istituzione del registro a livello europeo. La revisione del contenuto della direttiva 2008/52/CE non c'è stata e, come già segnalato, per le istituzioni europee⁷⁷³ non è stato ritenuto necessario un intervento legislativo, né esso appare a breve ipotizzabile. Il Parlamento europeo, piuttosto, evidenzia come si debba insistere nell'attuazione della stessa direttiva⁷⁷⁴ e, inoltre, per riuscire ad attuare i principi di qualità in essa stabiliti, invita la Commissione a valutare la necessità di elaborare norme di qualità a livello di Unione relative alla fornitura di servizi di mediazione⁷⁷⁵. In tal senso, sembrerebbe aprirsi, a legislazione vigente, perlomeno uno spazio di intervento amministrativo e di finanziamento di progetti⁷⁷⁶, che potrebbe declinarsi anche con riferimento all'istituzione del registro europeo

⁷⁷² Art. 11, direttiva 2008/11/CE. Sul punto, v. *supra* cap. I, par. 3.

⁷⁷³ V. Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 12.

⁷⁷⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, raccomandazioni, punto 11.

⁷⁷⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, raccomandazioni, punto 11.

⁷⁷⁶ V. Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 12. Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, conclusioni principali, punto 9.

dei mediatori⁷⁷⁷. La presenza di registri nazionali e di un registro comune europeo dei mediatori, infatti, potrebbe favorire l'elaborazione delle migliori prassi che conducano alla scrittura delle nuove regole di qualità del servizio di mediazione per estenderne l'applicazione nell'intera Unione europea⁷⁷⁸.

In mancanza, o forse in attesa, di una nuova legislazione istitutiva del registro europeo dei mediatori, che introduca finalmente una disciplina organica, comunque, appare attivabile un intervento pubblico di livello amministrativo in questa materia. Sulla scorta dell'attuale cornice delle fonti legislative europee e nazionali sulla mediazione e sul collegato sistema delle ADR di consumo, infatti, è da ritenere che sia ammissibile e concretamente praticabile l'istituzione in via amministrativa del registro. Possono invocarsi al riguardo sia l'applicazione di vari indici normativi presenti che, ancorché aventi carattere più generale, indiretto e parziale, possono legittimare l'auspicato intervento amministrativo e sia l'utilizzazione dell'infrastrutturazione amministrativa e tecnologica che le istituzioni dell'Unione hanno realizzato per attuare una collaborazione tra le varie autorità competenti statali con il coordinamento della Commissione europea⁷⁷⁹.

La copertura legislativa europea può essere facilmente ravvisata all'interno dell'ordito normativo costituito dalle direttive in materia, senza dover invocare i principi fondamentali più generali⁷⁸⁰ che risalgono ai trattati generali dell'Unione che pure sono espressamente invocati nei preamboli⁷⁸¹ e nei considerando ini-

⁷⁷⁷ Il Parlamento europeo, come già ripetuto, invita inoltre la Commissione a valutare la necessità per gli Stati membri di creare e mantenere registri nazionali dei procedimenti mediati, che potrebbero costituire una fonte di informazione per la Commissione, ma anche essere utilizzati dai mediatori nazionali per trarre vantaggio dalle migliori pratiche europee; sollecita direttamente gli Stati membri a costituire e mantenere registri dei procedimenti di mediazione, v. Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, raccomandazioni, punto 13.

⁷⁷⁸ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, raccomandazioni, punto 15.

⁷⁷⁹ Capo IV, Funzioni delle autorità competenti e della Commissione, direttiva 2013/11/UE.

⁷⁸⁰ Il principio dell'accesso alla giustizia è espressamente menzionato al considerando n. 2, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁸¹ La libera circolazione delle persone, in uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, è invocata nel considerando n. 1, direttiva 2008/52/CE.

ziali⁷⁸² di ciascuna delle fonti legislative. In particolare, con riguardo alla direttiva 2008/52/CE bisogna anzitutto ricordare che il suo contenuto normativo minimo e parziale, per giunta espresso attraverso principi generali⁷⁸³, è suscettibile di un'attuazione ampliata e rafforzata, da realizzare anche in fasi successive, in maniera da rimettere principalmente all'autonomia normativa⁷⁸⁴, amministrativa⁷⁸⁵ e organizzativa⁷⁸⁶ la compiuta disciplina della mediazione. Tanto importa, per un verso, che la mancata espressa previsione nella direttiva dell'istituzione del registro dei mediatori non valga a vietarlo o escluderlo. Tant'è che, per altro verso, pur in mancanza dell'espressa indicazione legislativa europea, molti Stati membri hanno istituito dei registri pubblici nazionali dei mediatori⁷⁸⁷.

Tra le norme della direttiva che si possono invocare, in primo luogo, in termini generali è da segnalare l'articolo della direttiva che fissa l'obiettivo di promuovere l'utilizzazione della mediazione per la risoluzione amichevole delle controversie transfrontaliere⁷⁸⁸. La norma indica chiaramente la finalità perseguita e, pertanto, offre una copertura anche all'adozione amministrativa tra gli Stati e l'Unione delle azioni attuative della facilitazione dell'accesso alla mediazione, con particolare riferimento alle controversie transfrontaliere. Tra esse è ravvisabile pure la misura organizzativa del registro europeo dei mediatori.

All'interno della direttiva 2008/52/CE, inoltre, è da richiamare più puntualmente la norma⁷⁸⁹ che si riferisce alla qualità dei servizi della mediazione e, in particolare, all'introduzione degli ef-

⁷⁸² Gli articoli 61, lettera c), e 67, paragrafo 5, secondo trattino, del trattato che istituisce la Comunità europea, sono invocati nel preambolo della direttiva 2008/52/CE.

⁷⁸³ Competenza, imparzialità e indipendenza, artt. 1, lett. b), e 4, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁸⁴ Art. 5, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁸⁵ Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁸⁶ Art. 4, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁸⁷ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 6.

⁷⁸⁸ Art. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁸⁹ Art. 4, par. 1, direttiva 2008/52/CE.

ficaci meccanismi di controllo che gli Stati membri sono tenuti a incoraggiare. L'introduzione di procedure pubbliche di accreditamento dei mediatori, oltre che l'istituzione dei loro registri pubblici, infatti, sono altrettanti meccanismi che permettono di svolgere il controllo di ciascun iscritto⁷⁹⁰.

Anzitutto, si può così verificare il possesso dei requisiti di accreditamento richiesti, sin dalla fase iniziale di iscrizione e durante l'intera permanenza nel registro. Dal piano della legalità, inoltre, i controlli si possono estendere a quello della qualità, in maniera di verificare il possesso di ulteriori e più qualificati requisiti e titoli in capo ai mediatori, a cominciare dallo svolgimento dei percorsi formativi e delle esperienze professionali. Con riferimento ai mediatori, infatti, sono tracciabili gli elementi più significativi che qualificano il profilo professionale delle persone incaricate di gestire i procedimenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie. I dati raccolti nei registri dei mediatori, infatti, permettono la concretizzazione dei principi di qualità della competenza, imparzialità e indipendenza che devono caratterizzare il servizio della mediazione che essi prestano⁷⁹¹.

La dimensione transfrontaliera delle mediazioni da gestire in materia civile e commerciale⁷⁹², come più volte segnalato⁷⁹³, sollecita una sinergia organizzativa tra gli Stati membri e il supporto delle istituzioni europee. Solo in tal modo, infatti, si riesce nell'obiettivo di rendere i registri nazionali utili ai fini dell'attuazione della mediazione transfrontaliera e, in prospettiva, europea. Per questa via, quindi, ciascuno Stato membro potrebbe costituire il proprio registro pubblico dei mediatori, i cui dati sarebbero condivisibili con quelli degli altri Stati e, infine, tutti i dati raccolti dovrebbero confluire in un registro pubblico europeo.

Una siffatta soluzione, benché non sia stata legislativamente imposta con la direttiva 2008/52/CE, come accade invece nella successiva direttiva 2013/11/UE per i registri degli organismi ADR di consumo, compresi quelli di mediazione, può essere vo-

⁷⁹⁰ V. Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 6.

⁷⁹¹ Artt. 1, lett. b), e 4, par. 2, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁹² Artt. 1, par. 1, e 2, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁹³ V. *supra* cap. I, par. 5.

lontariamente attuata in via amministrativa dagli Stati membri con il supporto della Commissione. In tal senso, infatti, il Parlamento europeo⁷⁹⁴ ha espressamente rivolto agli Stati membri la raccomandazione per l'istituzione e la conservazione dei registri della mediazione che, con il supporto della Commissione, potrebbero offrire la base dei dati che sono destinati a confluire nel registro europeo dei mediatori.

Un altro importante riferimento normativo è contenuto nella direttiva 2008/52/CE con riguardo all'impegno che gli Stati membri e la Commissione devono realizzare per garantire l'informazione al pubblico sulla mediazione. In particolare, anzitutto, si impone agli Stati membri di incoraggiare, in qualsiasi modo ritengano appropriato, la divulgazione al pubblico, in particolare via Internet, di informazioni sulle modalità per contattare i mediatori e le organizzazioni che forniscono servizi di mediazione⁷⁹⁵. La presenza dei registri pubblici dei mediatori, a livello nazionale ed europeo, infatti, permetterebbe di avere un facile e diretto accesso alle informazioni e anche al servizio. L'informazione offerta dal registro europeo, peraltro, sarebbe di estrema utilità soprattutto per la mediazione transfrontaliera⁷⁹⁶, che fuoriesce dagli ambiti interni al singolo Stato membro. In tal senso, il pubblico avrebbe accesso alle fonti pubbliche e ufficiali, che si potrebbero rendere consultabili anche attraverso una comune piattaforma elettronica, come è quella ODR in materia di consumo⁷⁹⁷. In base al regolamento n. 524/2013, infatti, i registri degli organismi ADR, compresi quelli della mediazione di consumo, sono già stati collegati elettronicamente alla piattaforma ODR⁷⁹⁸ e, anche per tale mezzo, resi accessibili al pubblico via internet.

Sul piano amministrativo, ancora, la stessa direttiva 2008/52/CE già prevede un diretto raccordo istituzionale tra gli Stati membri e l'Unione, ancorché con specifico riferimento all'attribuzione

⁷⁹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, raccomandazioni, punto 13.

⁷⁹⁵ Art. 11, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁹⁶ Art. 2, direttiva 2008/52/CE.

⁷⁹⁷ V. *supra* cap. III, par. 4.

⁷⁹⁸ Art. 5, par. 6, regolamento n. 524/2013.

della forza esecutiva all'accordo raggiunto in mediazione. Come già più volte segnalato, infatti, a ciascuno Stato membro la direttiva impone di comunicare alla Commissione europea, che le raccoglie e pubblica, le informazioni concernenti l'organismo o autorità designati, in base alla propria disciplina interna, per l'attribuzione della forza esecutiva all'accordo di mediazione⁷⁹⁹. La Commissione, in particolare, è tenuta a mettere a disposizione del pubblico dette informazioni, tramite qualsiasi mezzo appropriato⁸⁰⁰.

L'autonomia concessa dalla direttiva tuttavia non concerne solo le modalità di divulgazione, ma anche i contenuti delle informazioni che possono includere altri dati sui sistemi nazionali della mediazione civile e commerciale da rendere conoscibili al pubblico. Il carattere minimale della direttiva, infatti, lascia un'ampia autonomia non solo sul piano legislativo, ma anche su quello amministrativo che la maggioranza degli Stati membri ha esercitato compiendo un insieme di scelte organizzative più articolate per strutturare complessivamente e stabilmente il servizio di mediazione civile e commerciale⁸⁰¹. In tal senso, molti Stati membri hanno approvato discipline nazionali della mediazione, sia in sede di recepimento della direttiva 2008/52/CE e sia mediante successive revisioni interne, che vanno molto oltre il contenuto minimo della legislazione europea⁸⁰².

Sia sul piano della legalità che di quello della qualità, gli Stati membri e la Commissione possono condividere un raccordo amministrativo più ampio e articolato, che non si limiti alla sola divulgazione delle informazioni sul carattere esecutivo degli accordi di mediazione. In ogni caso, il predetto raccordo amministrativo tra gli Stati membri e la Commissione costituisce un fondamentale circuito comunicativo, che può e dovrebbe raccogliere ulteriori informazioni rilevanti sulla mediazione, specie quella transfrontaliera. Lo stesso circuito comunicativo, inoltre, potrebbe svilupparsi per essere utilizzato anche per gestire altre attività

⁷⁹⁹ Art. 7, par. 3, direttiva 2008/52/CE.

⁸⁰⁰ Art. 10, direttiva 2008/52/CE.

⁸⁰¹ In tal senso, v. Risoluzione del Parlamento, *cit.*, punto A).

⁸⁰² In tal senso, v. Risoluzione del Parlamento, *cit.* conclusioni principali, punto 1.

rilevanti su scala europea, tra le quali proprio l'istituzione del registro europeo dei mediatori e la pubblicazione dei relativi dati.

La necessità di acquisire nell'intera Unione maggiori dati sulle mediazioni, che siano quanto più possibile completi e ufficiali, infatti, costituisce una precisa esigenza che le istituzioni europee hanno espressamente evidenziato in sede di valutazione dell'impatto della direttiva 2008/52/CE⁸⁰³. Le stesse istituzioni concordano sull'acquisibilità dei dati sul piano della cooperazione amministrativa, senza la necessità di un preventivo intervento di armonizzazione legislativa europea. Più precisamente, l'indicazione emerge dalla raccomandazione più volte richiamata che il Parlamento europeo rivolge alla Commissione di valutare la necessità per gli Stati membri di creare e mantenere registri nazionali dei procedimenti mediati, che potrebbero costituire una fonte di informazione per la Commissione, ma anche essere utilizzati dai mediatori nazionali per trarre vantaggio dalle migliori pratiche europee⁸⁰⁴. A tal riguardo, nell'imporre il rispetto della regolamentazione generale sulla protezione dei dati personali⁸⁰⁵ per la costituzione e gestione di "qualsiasi registro", si fissa un principio generale che è applicabile anche per l'istituzione di altri registri e la raccolta di maggiori dati, ivi compresi quelli relativi ai registri dei mediatori.

Per l'istituzione e la gestione in via amministrativa del registro europeo dei mediatori civili e commerciali, inoltre, la direttiva 2013/11/UE e il regolamento n. 524/2013, pur riferendosi direttamente alle ADR e ODR per i consumatori, per il tramite della mediazione di consumo⁸⁰⁶, potrebbero offrire indirettamente sia una almeno parziale copertura legislativa che la disponibilità di una infrastruttura amministrativa⁸⁰⁷ e tecnologica⁸⁰⁸ che, tra l'altro, già gestisce il funzionamento degli esistenti registri naziona-

⁸⁰³ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 4.

Risoluzione del Parlamento, *cit.* conclusioni principali, punto 6.

⁸⁰⁴ Risoluzione del Parlamento, *cit.* raccomandazioni, punto 13.

⁸⁰⁵ Regolamento (UE) n. 2016/679.

⁸⁰⁶ V. *supra* par. II.

⁸⁰⁷ Art. 18, direttiva 2013/11/UE.

⁸⁰⁸ Art. 5, regolamento n. 524/2013.

li⁸⁰⁹ e di quello europeo⁸¹⁰ degli organismi ADR di consumo. L'informazione⁸¹¹, l'assistenza⁸¹², la cooperazione⁸¹³ e il coordinamento delle istituzioni statali ed europee competenti⁸¹⁴, il modello organizzativo dei registri degli organismi ADR e la infrastrutturazione amministrativa e tecnologica, in gran parte, comune dell'Unione europea, infatti, potrebbero essere estesi e adeguati anche per il funzionamento del registro europeo dei mediatori.

Dalle esaminate fonti europee, adottate in sede di verifica dell'attuazione della direttiva 2008/52/CE, emerge un ulteriore elemento che pare essere decisivo non solo per l'ammissibilità, ma anche per la realizzabilità del registro europeo dei mediatori attraverso il supporto amministrativo e finanziario dell'Unione. In tal senso, si richiama l'esplicito impegno che la Commissione, a conclusione della relazione, ha confermato per continuare a cofinanziare mediante il programma Giustizia e con fondi europei concessi ai portatori di interessi per la realizzazione di progetti connessi alla mediazione a livello europeo, avvalendosi della Rete europea della giustizia civile e commerciale⁸¹⁵.

In particolare, si evidenzia l'esigenza di progetti per l'elaborazione di norme di qualità dei servizi di mediazione, oltre che alla creazione di una banca dati più solida sull'uso della mediazione per sensibilizzare il pubblico e così da rendere accessibile sul *portale europeo della giustizia elettronica*⁸¹⁶, con riguardo ai sistemi di mediazione dei Paesi membri⁸¹⁷. L'indicazione è stata ripresa e condivisa dal Parlamento europeo che, tra l'altro, ha accolto con favore l'impegno della Commissione di cofinanziare di-

⁸⁰⁹ Art. 20, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁸¹⁰ Art. 20, par. 6, direttiva 2013/11/UE.

⁸¹¹ Art. 13, direttiva 2013/11/UE.

⁸¹² Art. 14, direttiva 2013/11/UE.

⁸¹³ Art. 17, direttiva 2013/11/UE.

⁸¹⁴ Art. 14 e 20, direttiva 2013/11/UE. Art. 7, regolamento n. 524/2013.

⁸¹⁵ https://e-justice.europa.eu/content_about_the_network-431-it.do.

⁸¹⁶ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

⁸¹⁷ Relazione della Commissione, *cit.*, p. 12.

versi progetti volti a promuovere la mediazione e la formazione per i giudici e altri operatori della giustizia negli Stati membri⁸¹⁸. All'interno del Piano d'azione pluriennale 2014-2018 in materia di giustizia elettronica europea⁸¹⁹, tra i progetti finanziabili sono contemplati anche quelli riferiti alla mediazione, nella particolare prospettiva di agevolare l'accesso a quella transfrontaliera e la costruzione di un sistema europeo della mediazione online.

Con riferimento all'accesso alle informazioni nel settore della giustizia attraverso il portale della giustizia elettronica, se ne evidenzia l'importanza come mezzo di accesso ad informazioni specifiche nel settore della giustizia a livello nazionale, europeo e internazionale, che comprendano anche le iniziative dei mediatori⁸²⁰. In tal senso, tanto con riferimento ai registri⁸²¹, come al web semantico⁸²² e all'accesso alla giustizia e, soprattutto, ai procedimenti stragiudiziali in situazioni transfrontaliere⁸²³ si potrebbero realizzare azioni positive per strutturare sul piano amministrativo e tecnologico una collaborazione tra Unione, gli Stati membri e le parti interessate per la costruzione del registro europeo dei mediatori. Tra i progetti prioritariamente finanziabili dagli Stati membri e dalla Commissione si menzionano espressamente quelli sulla "risoluzione di controversie on-line"⁸²⁴, sul "trovare un mediatore"⁸²⁵ e la "videoconferenza" aperta alla par-

⁸¹⁸ Risoluzione del Parlamento, *cit.* conclusioni principali, punto 9.

⁸¹⁹ Pubblicato in GU dell'Unione europea, 14.6.2014 C182/2.

⁸²⁰ Piano d'azione pluriennale 2014-2018 in materia di giustizia elettronica europea, *cit.*, A. Accesso alle informazioni nel settore della giustizia, 1. Informazione attraverso il portale della giustizia elettronica, punto 18.

⁸²¹ Piano d'azione pluriennale 2014-2018 in materia di giustizia elettronica europea, *cit.*, A. Accesso alle informazioni nel settore della giustizia, 2. Registri.

⁸²² Piano d'azione pluriennale 2014-2018 in materia di giustizia elettronica europea, *cit.*, A. Accesso alle informazioni nel settore della giustizia, 3. Web semantico.

⁸²³ Piano d'azione pluriennale 2014-2018 in materia di giustizia elettronica europea, *cit.*, B. Accesso alla giustizia e procedimenti stragiudiziali in situazioni transfrontaliere, 1. Aspetti generali.

⁸²⁴ Piano d'azione pluriennale 2014-2018 in materia di giustizia elettronica europea, *cit.*, allegato, Lett. B) Accesso alla giustizia e procedimenti stragiudiziali in situazioni transfrontaliere, punto 26.

tecipazione dei mediatori⁸²⁶, gli interventi sul “Portale europeo della giustizia elettronica”⁸²⁷ che hanno tutti un’afferenza con il registro europeo dei mediatori.

Sulla scorta di tali indicazioni, pertanto, sembrano trovare una conferma non solo l’ammissibilità e l’immediata praticabilità della creazione del registro europeo dei mediatori, ma anche il riconoscimento della sua evidente utilità per le istituzioni europee. La finanziabilità dell’iniziativa, infine, potrebbe costituire il fattore decisivo affinché, pur in mancanza di una norma europea che ne imponga l’obbligatorietà, si riesca a passare dal piano ideale a quello concreto dell’inizio della realizzazione del registro con quanti siano disponibili a collaborare.

A tal proposito, in chiave operativa, si segnalano alcune esigenze organizzative minime affinché possa quanto prima procedersi in via amministrativa. Anzitutto, occorre la disponibilità di almeno due o più Stati membri a partecipare all’iniziativa, in collaborazione con l’Unione europea. A tal riguardo, se possibile, sarebbero da coinvolgere quegli Stati membri che già abbiano istituito un registro pubblico dei mediatori, nel quale essi debbano iscriversi obbligatoriamente, e, altresì, di un sistema di verifica iniziale, aggiornamento e controllo continuo dei dati. In tal modo, infatti, si garantirebbe la completezza ed esattezza delle informazioni che, dai registri nazionali, potrebbero confluire in quello europeo dei mediatori, secondo lo schema di collaborazione previsto dalla direttiva 2013/11/UE⁸²⁸.

Ciascuno degli Stati membri che sia disponibile a partecipare al progetto, inoltre, dovrebbe indicare un proprio punto di contatto, che potrebbe essere la stessa Autorità avente competenza in materia di mediazione, incaricata della gestione del registro nazionale dei mediatori. Tale autorità potrebbe anche coincidere

⁸²⁵ Piano d’azione pluriennale 2014-2018 in materia di giustizia elettronica europea, *cit.*, allegato, Lett. B) Accesso alla giustizia e procedimenti stragiudiziali in situazioni transfrontaliere, punto 27.

⁸²⁶ Piano d’azione pluriennale 2014-2018 in materia di giustizia elettronica europea, *cit.*, allegato, Lett. C) Comunicazione tra autorità giudiziarie, punto 30.

⁸²⁷ Piano d’azione pluriennale 2014-2018 in materia di giustizia elettronica europea, *cit.*, allegato, Lett. D) Questioni orizzontali, punto 36.

⁸²⁸ Art. 20, direttiva 2013/11/UE.

con quella che lo Stato membro ha già designato come competente per la collaborazione del registro degli organismi ADR per i consumatori⁸²⁹. In ogni caso, i punti di contatto designati dagli Stati membri dovrebbero coordinarsi in rete tra loro e con la Commissione europea. Il modello di coordinamento della Commissione dovrebbe riproporre quello previsto dalla direttiva 2013/11/UE⁸³⁰.

La possibilità di un ampliamento della collaborazione, da puntualizzare anche in via amministrativa, si giustifica per la circostanza, più volte segnalata, che i dati dei registri degli organismi ADR in materia di consumo, almeno in parte, comprendono anche quelli dei mediatori⁸³¹. Inoltre, le normative europee vigenti prevedono la possibilità di estendere gli ambiti applicativi⁸³² e di ampliare i contenuti della collaborazione⁸³³ in materia di meccanismi della giustizia alternativa.

In pratica, i dati raccolti nei registri nazionali dei mediatori civili e commerciali dovrebbero confluire in quello europeo, con l'inserimento delle precisazioni inerenti ai settori e territori di competenza. A tal proposito, pur riprendendo una schematizzazione dei profili professionali utilizzata nel registro degli organismi ADR⁸³⁴, i registri dei mediatori dovrebbero descrivere i profili e indicare i campi di attività di mediazione per i quali sono accreditati⁸³⁵, con riguardo sia alle tipologie dei conflitti che anche a quelle di provenienza delle parti dai vari Stati membri dell'Unione. Tali indicazioni, come accennato⁸³⁶, sono di estrema importanza ai fini dello sviluppo della mediazione transfrontaliera nell'intera Unione europea.

Ciascuna autorità competente e la Commissione europea dovrebbero pubblicare sul proprio sito istituzionale e, comunque,

⁸²⁹ Art. 18, direttiva 2013/11/UE.

⁸³⁰ Art. 20, direttiva 2013/11/UE.

⁸³¹ V. *supra* par. 2.

⁸³² Art. 1, direttiva 2008/52/CE. Art. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁸³³ Artt. 4 e 5, direttiva 2008/52/CE. Art. 17 e 20, direttiva 2013/11/UE.

⁸³⁴ Artt. 7 e 19, direttiva 2013/11/UE.

⁸³⁵ Art. 7, par. 1, lett. d), direttiva 2013/11/UE.

⁸³⁶ V. *supra* cap. I, par. 5.

condividere con le autorità nazionali e tra il pubblico l'esistenza e il contenuto del registro europeo dei mediatori⁸³⁷. Con la rete delle autorità nazionali, oltre che con i mediatori e gli altri soggetti interessati, inoltre, si dovrebbe garantire anche il continuo aggiornamento⁸³⁸ e la divulgazione delle informazioni⁸³⁹.

Il progetto sarebbe da avviare in maniera parziale e sperimentale, con quanti siano disponibili. In prospettiva, nel registro europeo potrebbero confluire pure i dati dei registri nazionali degli altri Stati dell'Unione che vogliano successivamente aderire all'iniziativa. In questa prima fase, evidentemente, la condivisione dei dati dovrà avvenire su base volontaria, previa definizione della collaborazione da svolgere in via amministrativa.

Inoltre, nel vasto campo della mediazione civile e commerciale, probabilmente, bisognerebbe individuare uno o alcuni settori di contenzioso dai quali prendere le mosse. Considerato che per il primo settore della mediazione di consumo i dati dei mediatori sono già estrapolabili da quelli dei registri nazionali ed europeo degli organismi ADR⁸⁴⁰, bisognerebbe pensare almeno ad un altro settore. Probabilmente, alla luce delle indicazioni emergenti dalle fonti europee, il settore da individuare dovrebbe essere quello della mediazione familiare⁸⁴¹. In questo settore, infatti, a livello di Unio-

⁸³⁷ Art. 20, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁸³⁸ Art. 20, par. 4, direttiva 2013/11/UE.

⁸³⁹ Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

⁸⁴⁰ Art. 7, par. 1, lett. c) e d), direttiva 2013/1/UE.

⁸⁴¹ Sulla mediazione familiare, tra i tantissimi contributi, v. AA.Vv., *Cuestiones a debate sobre la mediación familiar*, in *Mediación y tutela judicial efectiva. La Justicia del siglo XXI* con la direzione di J.L. Argudo Pérez, cit., pp. 209 ss.; AA.Vv., *Mediación familiar. Una nueva visión de la gestión y resolución de conflictos familiares desde la justicia terapéutica* a cura di E. GONZÁLES PILLADO, F. FARIÑA RIVERA, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015; AA.Vv., *La mediación en materia de familia y derecho penal estudios y análisis* a cura di F. Martín Diz, Andavira, 2011; M.R. GUTIÉRREZ SANZ, *La mediación familiar y su reflejo en la Ley 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar*, El Justicia de Aragón, 2012; P.G. MAZZAMUTO, *La mediazione nella tutela della famiglia*, Torino, 2013; C. TROISI, *La mediazione familiare in Italia*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 3, 2012, pp. 129 ss.; M.J. BRAVO BOSH, *La mediación familiar*, *ivi*, pp. 153 ss.; S. PRINCE, *Access to court? "Encouraging" Consumers to Use Court-Connected Mediation in Small Claims and Other Cases*, in *The*

ne si è registrato in maggior numero di mediazioni⁸⁴² e, inoltre, si incontrano le maggiori difficoltà nelle mediazioni transfrontaliere. La mediazione familiare transfrontaliera richiede infatti una maggiore collaborazione tra gli Stati membri e un più incisivo supporto da parte delle istituzioni europee⁸⁴³. La costruzione del registro europeo dei mediatori familiari, per trovare i quali la pagina web della giustizia della Commissione già prevede un primo sistema di ricerca⁸⁴⁴, potrebbe costituire una prima tappa di collaborazione tra gli Stati membri e l'Unione europea.

La Commissione evidenzia la necessità di un approccio speciale per la mediazione familiare transfrontaliera, specie quando riguardi i casi della sottrazione internazionale dei minori⁸⁴⁵. In questo settore, infatti, si chiede una maggiore e specifica formazione dei mediatori⁸⁴⁶ e una stretta collaborazione con le autorità giudiziarie degli Stati membri, che devono essere in grado di poter invitare le parti ad avvalersi del servizio della mediazione transfrontaliera⁸⁴⁷.

Il Parlamento sostanzialmente condivide le stesse valutazioni e preoccupazioni. In particolare, si compiace della particolare importanza della mediazione nell'ambito del diritto di famiglia (soprattutto in procedimenti riguardanti la custodia dei figli, i diritti di accesso e i casi di sottrazione di minore)⁸⁴⁸, in quanto può creare un'atmosfera costruttiva di discussione e garantire rapporti equi tra i genitori. Il Parlamento osserva inoltre che le composi-

new regulatory framework for consumer dispute resolution a cura di P. Cortés, *cit.*, pp. 94 ss.; L. GARCÍA VILLALUENGA, *Mediación en conflictos familiares una construcción desde el derecho de familia*, Reus, Madrid, 2006.

⁸⁴² Relazione della Commissione, *cit.* p. 5.

⁸⁴³ https://e-justice.europa.eu/content_crossborder_family_mediation-372-it.do.

⁸⁴⁴ <http://crossbordermediator.eu/>.

⁸⁴⁵ Relazione della Commissione, *cit.* pp. 2 e 8.

⁸⁴⁶ Relazione della Commissione, *cit.* p. 7.

⁸⁴⁷ Relazione della Commissione, *cit.* p. 12.

⁸⁴⁸ Sul tema, v. F.J. FORCADA MIRANDA, *Sustracción internacional de menores y mediación familiar*, Sepin, Madrid, 2015; M. ORFANOU, in *Mediación y resolución de conflictos técnicas y ambitos* diretto da H. Soletto Muñoz, coordinato da E. Carretero Morales, C. Ruiz López, *cit.*, pp. 595 ss.

zioni amichevoli tendono a essere durature e nell'interesse superiore del minore, dal momento che possono riguardare, oltre alla residenza principale del minore, le disposizioni di visita o gli accordi relativi al mantenimento del minore. Si sottolinea al riguardo l'importante ruolo svolto dalla rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, che elabora raccomandazioni intese a incrementare l'uso della mediazione familiare in un contesto transfrontaliero, in particolare nei casi di sottrazione di minore⁸⁴⁹. A questo proposito, il Parlamento sottolinea l'importanza di sviluppare e mantenere una sezione separata del portale europeo della giustizia elettronica dedicata alla mediazione transfrontaliera nell'ambito del diritto di famiglia, che fornisca informazioni sui sistemi di mediazione nazionali⁸⁵⁰.

In una tale cornice, il registro europeo dei mediatori familiari, che raccogliere i registri nazionali settoriali, costituisce un'opzione condivisa a livello europeo che corrisponde all'avvertita esigenza di favorire l'accesso alla mediazione e introdurre garanzie rafforzate di tutela per i soggetti deboli. Nel contesto della riflessione sulla revisione normativa, infatti, il Parlamento invita la Commissione a trovare soluzioni al fine di estendere, se possibile, l'ambito di applicazione della mediazione anche ad altre questioni civili o amministrative, sottolineando tuttavia che è necessario prestare particolare attenzione ai risvolti che la mediazione può avere su alcune tematiche sociali, ad esempio il diritto di famiglia. In tal caso, si raccomanda al riguardo alla Commissione e agli Stati membri di applicare e mettere in atto misure di salvaguardia adeguate nei processi di mediazione al fine di limitare i rischi per le parti più deboli e proteggerle da eventuali abusi di processo o di posizione imputabili alle parti più forti, nonché di fornire dati statistici pertinenti ed esaustivi, sottolineando inoltre l'importanza di assicurare il rispetto di criteri di equità in materia di costi, con particolare riguardo alle tutele per le categorie svantaggiate⁸⁵¹.

La costituzione del registro europeo dei mediatori di famiglia, per tale ragioni, costituisce l'intervento strategico più adatto e

⁸⁴⁹ Risoluzione del Parlamento, *cit.*, conclusioni principali, punto 7.

⁸⁵⁰ Risoluzione del Parlamento, *cit.*, conclusioni principali, punto 8.

⁸⁵¹ Risoluzione del Parlamento, *cit.*, raccomandazioni, punto 15.

urgente di avvio della sperimentazione, con il diretto coinvolgimento di Commissione europea, Stati membri, mediatori e tutte le parti interessate. In questo settore si verificheranno le modalità di intervento, cooperazione e utilizzazione del registro e dei suoi contenuti.

6. *La dialettica partecipativa nella giustizia alternativa dell'Unione europea.* – In mancanza, o forse sarebbe meglio dire in attesa ancora, di un intervento legislativo che a livello di Unione imponga espressamente l'istituzione del registro europeo dei mediatori in materia civile e commerciale, almeno con riferimento alle sezioni del consumo⁸⁵², familiare⁸⁵³ e quelle altre che sono già ipotizzabili, il relativo progetto sperimentale si può immediatamente avviare. Su base volontaria e con approccio graduale, al progetto si aprono sia il percorso privato⁸⁵⁴ e sia quello pubblico amministrativo⁸⁵⁵. In entrambi i casi, l'iscrizione nel registro europeo non costituirebbe però un requisito autonomo, né tantomeno necessario, rispetto a quelli stabiliti dalla legislazione nazionale di appartenenza⁸⁵⁶. Per svolgere l'attività di mediatore, infatti, rimane vincolante il possesso dei soli requisiti imposti dagli Stati membri⁸⁵⁷, i quali hanno anche la competenza a imporre il rispetto di una procedura di accreditamento, oltre che l'eventuale iscrizione dei mediatori nei registri nazionali.

L'iscrizione nello sperimentale registro europeo dei mediatori, pertanto, avrebbe natura meramente volontaria e potrebbe svolgere inizialmente una funzione minimale di tipo informativo e divulgativo, che sarebbe utile soprattutto con riferimento alle mediazioni transfrontaliere⁸⁵⁸. Si garantirebbe, infatti, una maggiore conoscenza, trasparenza e pure controllo dei sistemi statali sia

⁸⁵² V. *supra* par. 2.

⁸⁵³ V. *supra* par. 5.

⁸⁵⁴ V. *supra* par. 4.

⁸⁵⁵ V. *supra* par. 5.

⁸⁵⁶ V. *supra* cap. I, par. 2, e II, par. 6.

⁸⁵⁷ Art. 5, direttiva 2008/52/CE.

⁸⁵⁸ V. *supra* cap. I, par. 5

transfrontalieri e sia interni della mediazione, tanto a livello nazionale, quanto dell'Unione⁸⁵⁹.

Su base volontaria, inoltre, il registro europeo dei mediatori si potrebbe raccordare ai restanti meccanismi posti in essere dagli Stati membri e dall'Unione per la divulgazione al pubblico delle informazioni e per sviluppare la collaborazione tra amministrazioni⁸⁶⁰ e privati⁸⁶¹. Tanto permetterebbe agli utenti di mettersi più facilmente in contatto con i mediatori e accedere al servizio della mediazione⁸⁶², per la risoluzione delle controversie civili e commerciali. Così, il registro sperimentale europeo dei mediatori potrebbe avvalersi anche della condivisione delle associazioni e delle reti di organismi di mediazione⁸⁶³, dei consumatori⁸⁶⁴ e di professionisti⁸⁶⁵ e, più in generale, di tutti quanti abbiano interesse alla conoscenza, applicazione e controllo della mediazione⁸⁶⁶.

Una volta avviato in via sperimentale il progetto istitutivo del registro europeo dei mediatori, tanto le collaborazioni private quanto quelle pubbliche sono suscettibili di svilupparsi per contenuti e funzioni in relazione delle disponibilità che si raccolgono e delle esigenze che si soddisfano. Rispetto alla fase iniziale, sempre su base volontaria, possono ampliarsi gli ambiti applicativi, anzitutto per quanto attiene ai restanti settori di attività della mediazione civile e commerciale. Pure gli spazi geografici interessati dalla mediazione, specie quella transfrontaliera, sono destinati a espandersi, coinvolgendo altri Stati membri. In tal senso, sull'esempio della vigente legislazione europea sulle ADR⁸⁶⁷ e ODR⁸⁶⁸ di con-

⁸⁵⁹ V. *supra* cap. II, par. 6.

⁸⁶⁰ Artt. 5, par. 1, e 10, direttiva 2008/52/CE.

⁸⁶¹ Considerando n. 25, direttiva 2008/52/CE.

⁸⁶² Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

⁸⁶³ Artt. 7, 15 e 19, direttiva 2013/11/UE.

⁸⁶⁴ Art. 15, direttiva 2013/11/UE.

⁸⁶⁵ Art. 13, direttiva 2013/11/UE.

⁸⁶⁶ Artt. 14, 15, 18, 19 e 20, direttiva 2013/11/UE.

⁸⁶⁷ Direttiva 2013/11/UE. V. *supra* cap. III, par. 1.

⁸⁶⁸ Regolamento n. 524/2013. V. *supra* cap. III, par. 3.

sumo, anche per il tramite del registro europeo dei mediatori, si dovrebbe tendere ad ampliare e rafforzare l'accesso alla mediazione di qualità, senza restrizioni contenutistiche, settoriali o geografiche⁸⁶⁹. Il principio della copertura totale della tutela extragiudiziale già imposto dalla legislazione europea in materia di consumo⁸⁷⁰, infatti, trova già diretta applicazione per la mediazione di consumo e, su base volontaria, lo stesso principio potrebbe gradualmente estendersi anche agli altri settori di contenzioso in materia civile e commerciale.

Nella sperimentazione del registro europeo dei mediatori in materia civile e commerciale, inoltre, sarebbe fondamentale operare un diretto collegamento con la piattaforma amministrativa e tecnologica delle ODR di consumo. In tal modo, la piattaforma europea in materia di consumo che coinvolge la Commissione e tutti gli Stati membri potrebbe aumentare le sue potenzialità con riferimento proprio alla mediazione. Dai rapporti contrattuali tra professionisti e consumatori⁸⁷¹, dentro e fuori del mercato digitale⁸⁷², infatti, la piattaforma europea potrebbe, su base volontaria, estendersi ad altri settori del contenzioso in materia civile e commerciale, tanto nelle controversie interne quan-

⁸⁶⁹ Considerando n. 25 e 26, direttiva 2013/11/UE.

⁸⁷⁰ Art. 5, par. 3, direttiva 2013/11/UE.

⁸⁷¹ Art. 2, direttiva 2013/11/UE. Art. 2, regolamento n. 524/2013.

⁸⁷² Art. 1, regolamento n. 524/2013.

⁸⁷³ Tra gli altri settori, a tal fine, potrebbero prendersi in considerazione quelli del diritto del lavoro e della responsabilità sanitaria, che assumono una crescente dimensione transnazionale e in cui già trova ampia applicazione la mediazione.

Sulla mediazione lavoristica, tra i tanti contributi, v. R. GIL ALBURQUERQUE, in *Mediación y resolución de conflictos técnicas y ambitos* diretto da H. Soleto Muñoz, coordinato da E. Carretero Morales, C. Ruiz López, *cit.*, pp. 673 ss.; R. PÉREZ MARTELL, *Consideraciones sobre la mediación laboral en la empresa*, in *Diario La Ley*, n. 7949, 2012; J.L. MONEREO, in *Tratado de mediación en la resolución de conflictos* coordinato da J.L. Monereo Pérez, R.M. González de Patto, diretto da A.M. Lozano Martín, G. Orozco Pardo, *cit.*, pp. 495 ss.; KALID BOUKAICH, *Medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales de trabajo: un análisis desde la perspectiva del derecho laboral marroquí*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 6, 2017, *cit.*, pp. 199 ss.; O. DESSI, *La conciliazione di controversie di lavoro*, *ivi*, n. 2, 2011, *cit.*, pp. 43 ss.

to in quelle transfrontaliere⁸⁷³. Così la piattaforma elettronica assumerebbe una portata più ampia e generale con riferimento alla mediazione e, inoltre, svolgerebbe un funzione strategica nei processi partecipativi di costruzione condivisa del sistema europeo della giustizia alternativa.

In particolare, il successo del progetto richiede l'utilizzazione diffusa della tecnologia elettronica nella costruzione e gestione del registro europeo dei mediatori che dovrebbe essere fruibile online e reso facilmente accessibile a tutto il pubblico dalla rete internet⁸⁷⁴. Sarebbe pure fondamentale il collegamento con la piattaforma ODR⁸⁷⁵ e, in specie, sfruttare tutte le sue potenzialità, a cominciare dal collegamento elettronico⁸⁷⁶ con i registri nazionali, confluenti in quello comune europeo, degli organismi ADR⁸⁷⁷. Così, su base volontaria, cominciando dalla mediazione di consumo, la piattaforma amministrativa e tecnologica delle ADR e ODR potrebbe estendersi al supporto delle attività inerenti al registro europeo dei mediatori, anche in altri settori di contenzioso in materia civile e commerciale. La collaborazione amministrativa tra la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri per i registri degli organismi ADR di consumo⁸⁷⁸, infatti, potrebbe estendersi anche al registro europeo dei media-

Sulla mediazione sanitaria, tra i vari contributi, si segnalano: P. MUNUERA GÓMEZ, *Mediación sanitaria*, Tirant Humanidades, 2016; D.A. PARRA SEPÚLVEDA, A. OLIVARES VANETTI, C. RIESCO MENDOZA, *La mediación en el ámbito de la salud y su rol en la relación sanitaria*, in *Revista de Derecho*, n. 243, 2018, pp. 121 ss.; J. CARNERO GONZÁLEZ, *Mediación sanitaria una propuesta para una urgencia*, in *Trabajo social hoy*, n. 1, 2006, pp. 97 ss.; S. SCHIAPARELLI, *La mediazione finalizzata alla conciliazione in materia sanitaria*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 4, 2017, pp. 11 ss.; V. ACCORSIO, *Responsabilità medica e mediazione*, *ivi*, n.2, 2011, pp. 139 ss.; C. TROISI, *La responsabilità medica e la mediazione*, *ivi*, pp. 269 ss.; C. CARRESE, A. CIMMINO, *La mediazione in materia di responsabilità medica e sanitaria. Aggiornato al c.d. Decreto de Fare*, Milano, 2014; F. ROMEO, *La mediazione in materia di responsabilità medica*, in *La responsabilità civile*, n. 11, 2012, pp. 739 ss.

⁸⁷⁴ Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

⁸⁷⁵ Art. 5, regolamento n. 524/2013.

⁸⁷⁶ Art. 5, par. 6, regolamento n. 524/2013.

⁸⁷⁷ Art. 20, par. 2 e 4, direttiva 2013/11/UE.

⁸⁷⁸ Artt. 18 e 20, direttiva 2013/11/UE. Artt. 14 e 14, regolamento n. 524/2013.

tori. A tal fine, nella piattaforma digitale ODR, accanto alla sezione di consumo, si potrebbero sviluppare una o più sezioni dedicate agli altri settori della mediazione civile e commerciale.

In tal caso, il registro europeo dei mediatori dovrebbe elettronicamente collegarsi alla corrispondente sezione della piattaforma ODR. Ciascuno Stato membro dovrebbe indicare un proprio punto di contatto, con gli assistenti, per la sezione sulla mediazione della piattaforma ODR⁸⁷⁹. La stessa piattaforma, se richiesto, potrebbe fungere da punto di accesso per le mediazioni online, soprattutto quelle transfrontaliere. La disciplina del procedimento attraverso la piattaforma ODR, invero, è pienamente compatibile con la mediazione, non solo di consumo, ma più in generale in materia civile e commerciale.

Le tre principali fasi esaminate⁸⁸⁰, di presentazione⁸⁸¹, trattamento e trasmissione del reclamo⁸⁸², oltre che di risoluzione delle controversie⁸⁸³, infatti, potrebbero svolgersi attraverso la piattaforma ODR anche nelle mediazioni online fuori dal settore di consumo. L'utilizzazione gratuita della piattaforma ODR⁸⁸⁴, con tutti i suoi servizi telematici⁸⁸⁵, a cominciare da quelli di informazione⁸⁸⁶, traduzione⁸⁸⁷, supporto alla comunicazione a distanza⁸⁸⁸ e pubblicazione⁸⁸⁹, evidentemente, sarebbero da riferire solamente ai procedimenti gestiti dai mediatori iscritti, attraverso i registri nazionali, al registro europeo dei mediatori.

La messa a disposizione generalizzata della piattaforma elettronica europea, attraverso l'istituenda sezione dedicata alla me-

⁸⁷⁹ Art. 7, regolamento n. 524/2013.

⁸⁸⁰ V. *supra* cap. III, par. 5.

⁸⁸¹ Art. 8, regolamento n. 524/2013.

⁸⁸² Art. 9, regolamento n. 524/2013.

⁸⁸³ Art. 10, regolamento n. 524/2013.

⁸⁸⁴ Art. 5, par. 2, regolamento n. 524/2013.

⁸⁸⁵ Art. 5, par. 4, regolamento n. 524/2013.

⁸⁸⁶ Art. 5, par. 3, regolamento n. 524/2013.

⁸⁸⁷ Art. 1, par. 1, regolamento n. 524/2013.

⁸⁸⁸ Art. 5, par. 4, lett. a) – g), regolamento n. 524/2013.

⁸⁸⁹ Art. 5, par. 4, lett. h), 5 e 6, regolamento n. 524/2013.

diazione civile e commerciale, potrebbe offrire una spinta anche tecnologica decisiva ai fini dello sviluppo della mediazione transfrontaliera in tutti i settori e in tutti gli Stati membri dell'Unione, contribuendo così a superare le gravi difficoltà che essa attualmente incontra⁸⁹⁰. La piattaforma elettronica gestita dalla Commissione⁸⁹¹, pertanto, sarebbe la principale infrastruttura di interazione condivisa dei sistemi di giustizia alternativa nell'Unione. Uno spazio virtuale comune è garantito che, abbattendo non solo le distanze fisiche, ma pure quelle tecnologiche, linguistiche, giuridiche sostanziali e procedurali, dovrebbe permettere di contattare direttamente i mediatori⁸⁹² iscritti nell'istituendo registro europeo, accedere a distanza al servizio di mediazione e gestire integralmente il procedimento di risoluzione consensuale online⁸⁹³. L'infrastruttura dovrebbe permettere anche la semplificazione e la standardizzazione delle tutele extragiudiziali, compresa la fase di controllo di legalità e l'attribuzione della forza esecutiva degli accordi di mediazione in essa realizzati⁸⁹⁴. Tale ultimo aspetto, come già evidenziato⁸⁹⁵, costituisce un'esigenza prioritaria per lo sviluppo della mediazione transfrontaliera e la libera circolazione dei titoli esecutivi nell'Unione⁸⁹⁶.

Al riguardo, è bene ricordare la conclusione principale espressa dal Parlamento europeo⁸⁹⁷ rispetto all'attuazione della direttiva 2008/52/CE, che ha già sottolineato che, ferma restando la natura volontaria della mediazione, è necessario adottare ulteriori misure per garantire l'esecutività degli accordi mediati in maniera rapida e accessibile, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e del diritto dell'Unione e nazionale. L'esecutività a livello nazionale di un accordo raggiunto dalle parti in uno Stato membro è, di norma,

⁸⁹⁰ V. *supra*, cap. II, par. 5.

⁸⁹¹ Art. 5, par. 1, regolamento n. 524/2013.

⁸⁹² Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

⁸⁹³ Considerando n. 9, della direttiva 2008/52/CE.

⁸⁹⁴ Art. 6, direttiva 2008/52/CE.

⁸⁹⁵ V. *supra* cap. I, par. 2.

⁸⁹⁶ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 10.

⁸⁹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, conclusioni principali, punto 10.

subordinata all'omologazione di un'autorità pubblica, il che dà origine a costi supplementari e richiede molto tempo per le parti dell'accordo, e può pertanto influire negativamente sulla circolazione di accordi di mediazione esteri, soprattutto nel caso di controversie minori. Probabilmente, l'utilizzo della piattaforma elettronica gestita dalla Commissione per lo svolgimento dell'intero procedimento di mediazione, con mediatori iscritti nell'elenco europeo, dovrebbe garantire il controllo di legalità dell'accordo e semplificare la procedura di attribuzione della forza esecutiva⁸⁹⁸.

L'infrastruttura europea della giustizia alternativa, infatti, potrebbe garantire controlli di legalità e processi di qualità⁸⁹⁹ alimentati attraverso una continua interazione e confronto tra erogatori, fruitori e controllori del servizio della mediazione nell'intera Unione europea⁹⁰⁰. La dinamica competitiva che sospingerebbe il processo di qualità della mediazione, tuttavia, impone l'implementazione dei servizi comuni che devono essere offerti tramite la piattaforma europea della giustizia alternativa, se non si vuole esaurirne la funzione nella pur importante dimensione tecnologica.

L'istituzione del registro europeo dei mediatori, con l'infrastrutturazione amministrativa e tecnologica della collaborazione tra autorità competenti dei singoli Stati membri e la Commissione, da realizzare tramite l'implementazione della piattaforma ODR, integra un ulteriore e fondamentale passaggio nel processo in itinere di costruzione del sistema europeo della giustizia alternativa. Con il registro europeo dei mediatori, invero, la Commissione e gli Stati membri non si dovrebbero limitare solo a dare pubblicità alle autorità che attribuiscono forza esecutiva agli accordi di mediazione interna⁹⁰¹ e a fornire semplice informazione sull'accesso ai sistemi nazionali di mediazione⁹⁰². La Commis-

⁸⁹⁸ A. LEPORE, *Il possibile carattere transnazionale delle ADR nel sistema italo-comunitario delle fonti*, in *ODR e tentativo obbligatorio di mediazione*, cit., p. 168 ss.

⁸⁹⁹ Art. 6, regolamento n. 524/2013.

⁹⁰⁰ Considerando n. 51, 52, 53, 54 e 55, direttiva 2013/11/UE. Considerando n. 30, artt. 7 e 14, regolamento n. 524/2013.

⁹⁰¹ Art. 10, direttiva 2008/52/CE.

⁹⁰² Art. 9, direttiva 2008/52/CE.

sione e gli Stati membri dovrebbero assumere un ruolo attivo e propulsivo che, anche attraverso il coordinamento e l'integrazione volontaria e amministrativa dei sistemi nazionali della mediazione, getta le basi affinché si condivida tra tutti i soggetti interessati lo sviluppo della mediazione transfrontaliera⁹⁰³.

La piattaforma comune, in sostanza, dovrebbe accompagnare e garantire le attività di ricerca e condivisione delle nuove regole di qualità, sulle quali si deve costruire un sistema europeo della giustizia alternativa. In tal senso, per un verso, occorre garantire processi partecipati di analisi dei dati ufficiali e completi, attraverso il monitoraggio del fenomeno e la verifica delle migliori prassi⁹⁰⁴. Per altro verso, è necessaria la costante consultazione dei mediatori e delle persone incaricate della gestione dei procedimenti di risoluzione alternativa delle controversie⁹⁰⁵, oltre che degli utilizzatori del servizio⁹⁰⁶ e, più in generale, di tutte le parti interessate⁹⁰⁷. Solamente in questo modo, infatti, sarà possibile costruire su basi solide e condivise il sistema europeo della mediazione che risponda alle esigenze degli utenti e del mercato⁹⁰⁸.

Le varie discipline statali, nell'insieme, hanno finora espresso altrettanti sistemi interni di organizzazione del servizio della mediazione, senza però considerare adeguatamente l'esigenza di aprirsi all'esterno, verso una dimensione transnazionale⁹⁰⁹. Imboccare una tale prospettiva, attraverso una piattaforma comune, perciò, diventa fondamentale per ottenere il pieno sviluppo e il definitivo consolidamento sull'intero mercato europeo del servizio della mediazione in materia civile e commerciale⁹¹⁰.

⁹⁰³ Art. 11, direttiva 2008/52/CE. Art. 26, direttiva 2013/11/UE.

⁹⁰⁴ Artt. 20, par. 6, della direttiva 2013/11/UE.

⁹⁰⁵ Art. 7, par. 2, direttiva 2013/11/UE.

⁹⁰⁶ Art. 7, par. 2, lett. d), direttiva 2013/11/UE. Art. 5, par. 4, lett. g), regolamento n. 524/2013.

⁹⁰⁷ Artt. 19, par. 3, e 26, direttiva 2013/11/UE. Art. 21, regolamento n. 524/2013.

⁹⁰⁸ Considerando n. 17, direttiva 2008/52/CE.

⁹⁰⁹ V. *supra* cap. II, par. 5.

⁹¹⁰ La piattaforma comune, inoltre, potrebbe supportare l'utilizzo della mediazione anche nelle controversie transfrontaliere che fuoriscono dall'Unione. In tal senso, si richiama la tendenza alla globalizzazione delle controversie

Le potenzialità dell'auspicata piattaforma comune, nella quale si inserisce il registro europeo dei mediatori, sono rese ancor più importanti dalla già richiamata prudente scelta di "politica del diritto" compiuta dall'Unione europea⁹¹¹ di non procedere, almeno per il momento, alla revisione legislativa della direttiva 2008/52/CE per imporre per via legislativa l'unificazione e il rafforzamento del contenuto dello statuto della mediazione transnazionale⁹¹². La piattaforma comune, di conseguenza, diventa lo strumento fondamentale da utilizzare per costruire in maniera sussidiaria attraverso le altre vie, di tipo amministrativo, organizzativo e consensuale, la diffusa esigenza di maggiore armonizzazione europea del fenomeno della mediazione.

Si apre una fase di confronto sul punto tra le varie istituzioni, organismi, organizzazioni, associazioni e mediatori che operano nel campo della mediazione a livello europeo, statale e locale. Si auspica, pertanto, che quanti siano disponibili possano cimentarsi nell'elaborazione e nella sperimentazione delle migliori soluzioni organizzative di portata transnazionale per il servizio della mediazione che incontrino il maggior gradimento sul mercato. Si avrebbe così una dialettica competitiva tra gli interpreti più innovatori dei modelli nazionali e sovranazionali⁹¹³ che, anche grazie allo

tranfrontaliere, v. G. PALAO MORENO, *Cross-border Consumer Redress after the ADR Directive and the ODR Regulation*, in *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, *cit.*, pp. 393 ss.; E. BATELLI, *Esperienze e modelli di ADR. Una giustizia a misura di impresa?*, in *Soluciones alternativas a los conflictos de consumo* diretto da J.L. Tomillo Urbina, coordinato da I. Alvarez Vega, G. Capilli, *cit.*, pp. 321 ss., 360 ss.

⁹¹¹ Relazione della Commissione europea, *cit.*, p. 12. V. *supra* cap. II, par. 5.

⁹¹² La soluzione legislativa si sarebbe dovrebbe realizzare, probabilmente, con una direttiva di seconda generazione, c.d. di armonizzazione massima, di uniformazione del contenuto della disciplina europea della mediazione.

⁹¹³ Per alcune significative esperienze esterne all'Unione europea, v. A.J. SCHMITZ, *Consumer Redress in the United States*, in *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, *cit.*, pp. 20 ss.; C.Y. GONZÁLEZ FERRER, *La mediación desde la perspectiva de género. Una necesidad para la efectiva resolución armónica de conflictos*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 7, 2017, *cit.*, pp. 13 ss.; J. SOLER BETANCOURT, *La factibilidad de la mediación como Método Alternativo Solucionador de conflictos en el proceso de división del caudal hereditario en sede ab intestado en Cuba*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 6, 2017, *cit.*, pp. 33 ss.; M.L. KARAM, *Alter-*

stimolo della concessione del finanziamento europeo⁹¹⁴, ambiscono a elaborare delle *best practices* o, per lo meno, a fare delle esperienze pilota che siano condivise verso le quali possano convergere altri Paesi e, in prospettiva, le stesse istituzioni europee⁹¹⁵.

Il processo partecipativo e condiviso di riscrittura dello statuto transfrontaliero della mediazione, in sostanza, sollecita la presentazione di proposte e progetti che riescano a soddisfare le esigenze pratiche, in primo luogo, di coloro che offrono e utilizzano il servizio compositivo. La natura volontaria e il carattere flessibile del meccanismo della mediazione, infatti, la rendono suscettibile di molteplici declinazioni e formule organizzative⁹¹⁶. Nel rispetto della cornice di legalità posta dalle fonti giuridiche, pertanto, la pratica della mediazione spinge all'elevazione dei livelli di qualità del servizio, in modo da rispondere alle varieguate esigenze di pacificazione della società e del mercato dell'Unione europea. I risultati positivi e i suggerimenti migliorativi scaturenti dall'elaborazione pratica, se ritenuti soddisfacenti, saranno probabilmente recepiti dagli altri operatori della mediazione⁹¹⁷ che vogliano competere nell'offerta dei servizi compositivi nell'Unione e, se del caso, dalle stesse istituzioni amministrative e politiche nazionali⁹¹⁸ ed europee⁹¹⁹ in sede di revisione della rispettiva legislazione.

Con il progetto istitutivo del registro europeo dei mediatori, in buona sostanza, potrebbe lanciarsi la sfida a costruire assieme e democraticamente il modello organizzativo comune della me-

native Dispute Resolution: a necessity in the Middle East, *ivi*, pp. 215 ss.; M. GONZALO QUIROGA, *Apuntes de actualidad jurídica, social y política sobre la mediación en América Latina y el Caribe – propuestas y alternativas –: aproximación al caso cubano*, *ivi*, pp. 219 ss.; A. SEMENIUK, *La mediazione civile e commerciale in Bielorussia*, *ivi*, pp. 249 ss.; P.B. LEWIS, *Multinational Corporation and Voluntary and Compelled Corporate Social Responsibility*, in *Quaderni di conciliazione* a cura di C. Pilia, n. 5, 2017, pp. 41 ss.

⁹¹⁴ V. *supra* par. 5.

⁹¹⁵ Art. 11, direttiva 2008/52/CE. Artt. 20 e 26, direttiva 2013/11/UE. Artt. 6 e 21, regolamento n. 524/2013.

⁹¹⁶ Considerando n. 17, direttiva 2008/52/CE.

⁹¹⁷ Artt. 7, par. 2, 16 e 17, direttiva 2013/11/UE.

⁹¹⁸ Art. 20, par. 6, direttiva 2013/11/UE.

⁹¹⁹ Art. 26, direttiva 2013/11/UE. Art. 21, regolamento n. 524/2013.

di mediazione europea. Un modello dialettico che scaturisce dalla prassi e che si realizza attraverso il diretto e costante coinvolgimento dei mediatori⁹²⁰ e delle persone che sono incaricate della gestione delle procedure ADR⁹²¹ nei sistemi nazionali dell'Unione europea.

Il metodo partecipativo che costituisce l'essenza profonda della mediazione e, più in generale, dei meccanismi consensuali della giustizia alternativa deve avere nell'Unione europea una piattaforma interattiva comune che ne permetta il corretto svolgimento, con le garanzie di completezza e veridicità delle informazioni scambiate, consapevolezza e libertà delle manifestazioni di volontà espresse, tanto individuali quanto collettive. Siffatte garanzie non si esigono solo nel compimento delle numerose scelte legate all'avvio, svolgimento e conclusione di un qualsiasi procedimento di mediazione⁹²². Nel singolo caso concreto, infatti, all'interazione tra il mediatore e le parti contendenti si deve applicare il metodo partecipato e garantito di condivisione. Lo stesso metodo si dovrebbe riproporre nei processi collettivi più generali di autoregolazione del servizio europeo, che dovrebbero atteggiarsi in termini democratico. Così, dovrebbero strutturarsi l'interazione tra gli utenti e i mediatori, a garanzia dell'esercizio della loro libertà, l'interazione tra mediatori che scrivono le regole, a garanzia della loro autonomia, e l'interazione dei mediatori verso le istituzioni nazionali ed europee nel controllo e nella revisione del sistema, a garanzia della loro indipendenza. Tali capisaldi della mediazione dovrebbero essere garantiti attraverso lo sviluppo di altrettanti funzioni democratiche attraverso la piattaforma comune della giustizia alternativa dell'Unione europea.

Pur essendo necessaria la disponibilità di una comune piattaforma tecnologica, amministrativa e legale, la stessa non è sufficiente per realizzare un sistema effettivamente europeo della giustizia alternativa⁹²³, in mancanza di una più profonda azione

⁹²⁰ Art. 3, lett. b), direttiva 2008/11/UE.

⁹²¹ Art. 6, par. 1, direttiva 2013/11/UE.

⁹²² Sull'essenza volontaria della mediazione, v. *supra* cap. I, par. 1.

⁹²³ P. CORTÉS, *Conclusions: Ensuring the Provision of Consumer Dispute Resolution*, in *The new regulatory framework for consumer dispute resolution* a cura di P. Cortés, *cit.*, pp. 447 ss.

formativa e culturale⁹²⁴. Per passare dalla dominante cultura del litigio a quella della gestione amichevole del conflitto, infatti, i professionisti della giustizia abbisognano di nuovi e condivisi percorsi formativi iniziali e di aggiornamento⁹²⁵. La loro formazione, infatti, deve aprirsi sia all'idea della complementarietà delle ADR rispetto alla giurisdizione e, inoltre, alla necessità di avere un approccio oramai europeo alla mediazione e ai meccanismi della giustizia alternativa. Un approccio che è richiesto dal processo di costruzione del mercato interno⁹²⁶, al suo corretto funzionamento e al rafforzamento della tutela dei consumatori⁹²⁷, ma più in generale dalle dinamiche sociali all'interno e all'esterno dell'Unione⁹²⁸.

⁹²⁴ Relazione della Commissione, *cit.*, p. 4. Risoluzione del Parlamento europeo, *cit.*, punto C).

⁹²⁵ Art. 4, par. 2, direttiva 2008/52/CE. Artt. 6, par. 1, lett. a), e 6, 7, par. 1, lett. d), 19, par. 3, lett. g), direttiva 2013/11/UE.

⁹²⁶ Art. 1, direttiva 2008/52/CE.

⁹²⁷ Art. 1, direttiva 2013/11/UE. Art. 1, regolamento n. 524/2013.

⁹²⁸ In proposito, meritano di essere segnalati anche i modelli di legge uniforme UNCITRAL in materia approvati dalle Nazioni Unite che si sono succeduti. Più precisamente, l'iniziale "Legge modello sulla conciliazione commerciale internazionale" approvata nel 2002 è stata di recente modificata nel 2018, con l'aggiunta di una nuova sezione sugli accordi di transazione internazionale e la loro esecuzione. Il nuovo modello è stato ribattezzato "Legge modello sulla mediazione commerciale internazionale e accordi internazionali di transazione derivanti dalla mediazione" (https://uncitral.un.org/es/texts/arbitration/modellaw/commercial_conciliation).

Per evitare l'incertezza che deriverebbe dall'assenza di norme giuridiche, il nuovo modello di legge UNCITRAL affronta gli aspetti procedurali della mediazione, come la nomina dei mediatori, l'avvio e la conclusione della procedura di mediazione, la fondatezza della mediazione, la comunicazione tra il mediatore e le altre parti, la riservatezza e l'ammissibilità delle prove in altri procedimenti, nonché le questioni post-mediazione, come quella del mediatore come arbitro e l'applicabilità degli accordi transattivi.

Il modello di legge UNCITRAL stabilisce norme uniformi sull'esecuzione degli accordi di transazione e contiene anche disposizioni sul diritto di una parte di invocare un accordo transattivo in un procedimento. Contiene altresì un elenco esaustivo dei motivi per negare la concessione di misure che una parte può addurre in un procedimento proposto in conformità al modello di legge uniforme. Il Modello UNCITRAL può fornire una base per adottare una normativa in materia di mediazione e anche, quando necessario, per attuare la Convenzione delle Nazioni Unite sugli accordi di transazione internazio-

In tal senso, la formazione dei mediatori iscritti al registro europeo non può limitarsi a quella attuale, circoscritta alla prospettiva unilaterale dello Stato di appartenenza. L'iscrizione nel registro europeo, in prospettiva, deve segnalare la qualità di professionista europeo che eroga il servizio, nel necessario spirito transfrontaliero dell'Unione europea. Sul piano formativo e dell'esercizio della mediazione, la condivisione della piattaforma comune europea costituisce un momento di coesione importante. Per sviluppare una cultura professionale europea, peraltro, non occorre l'imposizione dell'uniformazione dei programmi, ma una condivisione di metodi e conoscenze comuni, che si affianchino a quelle delle singole nazioni di provenienza dei mediatori e delle persone incaricate della gestione delle procedure negli organismi ADR.

In tal senso, la costruzione di un registro europeo dei mediatori, accreditati nei singoli stati membri, costituisce una tappa verso la costruzione di uno statuto comune europeo, dei mediatori operanti nell'Unione. Un registro europeo che, in prospettiva, raccolga i mediatori europei a servizio di un mercato e di una società dell'intera Unione.

Il passaggio culturale più complesso e lungo da realizzare, tuttavia, attiene al radicamento della cultura europea della giustizia alternativa tra gli utenti del servizio, i cittadini e le imprese. Occorre che essi conoscano i mediatori e gli altri professionisti europei della giustizia alternativa, li considerino come interpreti e attuatori, in via sussidiaria e capillare dell'azione sinergica degli Stati membri e delle istituzioni europee nella tutela dei diritti. Si dovrebbe arrivare a condividere l'idea che la giustizia alternativa, assieme alla giurisdizione, garantisce la sicurezza, la libertà e la pienezza della tutela dei diritti di tutti, soprattutto quelli dei soggetti più deboli e indifesi.

nale risultante dalla mediazione (chiamata anche "Convenzione di Singapore sulla mediazione").

Sui modelli UNCITRAL in materia di conciliazione/mediazione, cfr. SLATE-LIBERMAN-WEINER-MICANOVIC, *Uncitral: It's workings in International Arbitration & A New Model Conciliation Law*, in *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 2005, pp. 74 ss.; N. ALEXANDER, *International and Comparative Mediation, The Netherlands*, 2009, pp. 337 ss.; E.M. APPIANO, *U.N. Guidance for effective mediation*, in *Contratto e impresa*, n. 1, 2003, pp. 419 ss.

Nella pratica quotidiana del servizio della risoluzione amichevole delle controversie, specie quelle transfrontaliere, in definitiva, si ristabilisce la coesione economica e sociale tra i cittadini europei. Ogni volta che si chiede di superare amichevolmente il conflitto, avvanendosi dell'assistenza del mediatore europeo per raggiungere un accordo con la controparte, si rinnova l'adesione all'Unione e, al contempo, si contribuisce a costruire e attuare dal basso la giustizia alternativa europea. Senza ricorrere all'imposizione dell'alto di una decisione, tanto i mediatori quanto le parti contendenti concorrono assieme a fare giustizia attraverso una piattaforma comune che permette loro anche di orientare le scelte di politica europea in materia di giustizia alternativa.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2018
presso la I.G.E.S. Srl – Via Beethoven, 14
09045 Quartu S. Elena (CA)
per conto delle Edizioni AV di Antonino Valveri
Via Pasubio, 22/ª – 09122 Cagliari

€ 22,00

ISBN 978-88-8374-138-8