

L'esperienza della mediazione civile e commerciale in Emilia-Romagna. Gli scenari dei conflitti: comunità, scuola, imprese

di Ana Uzqueda

Sommario

1. *L'esperienza della mediazione civile e commerciale in Emilia-Romagna.* – **2.** *Gli scenari dei conflitti: comunità, scuola, imprese.* – **3.** *Gli enti locali e la mediazione dei conflitti urbani.* – **4.** *Un cambio di paradigma professionale.*

1. L'esperienza della mediazione civile e commerciale in Emilia-Romagna

L'introduzione della conciliazione⁽¹⁾ quale strumento per consentire un più facile accesso alla giustizia da parte dei cittadini, richiede innanzitutto di un cambiamento nella concezione tradizionale della giustizia: dal sistema aggiudicativo a quello autocompositivo; dal paradigma vincente-perdente, al modello cooperativo; dall'identificazione delle pretese fondate sull'applicazione di una regola generale di diritto, all'individuazione degli interessi sottostanti le posizioni per l'elaborazione di una soluzione adatta ai veri bisogni delle parti.

(1) I termini “mediazione” e “conciliazione” indicano forme cooperative e non formali di soluzione delle controversie tramite l'intervento di un terzo imparziale, privo del potere di decisione sulla sostanza del conflitto. Attualmente hanno campi di applicazione e caratteristiche proprie. La distinzione terminologica si accentua in modo direttamente proporzionale alla professionalizzazione della conciliazione, alla sistematizzazione delle tecniche e delle strategie impiegate dagli operatori e agli sviluppi teorici degli studiosi del settore. In genere in Italia si riserva il termine conciliazione all'ambito civile, commerciale e del lavoro e mediazione al settore familiare, sociale, educativo e penale. A livello internazionale, l'utilizzo del termine mediazione in questi ambiti è pacifico; nel settore civile e commerciale, non c'è invece un criterio uniforme sulla denominazione e a volte si indica come conciliazione la stessa procedura che in altri paesi è chiamata mediazione.

La conciliazione rappresenta un modo radicalmente diverso di gestire i conflitti nati in ambito civile e commerciale, per cui la principale sfida è rappresentata dalla necessità di fare capire il significato: la conciliazione intesa non come mero strumento alternativo, ma come un'opportunità in più a disposizione dei cittadini; non come una restrizione dell'accesso alla giustizia, ma come una diversificazione degli strumenti destinati ad un'efficace tutela dei diritti. Questo è il messaggio che da più di una decade trasmettono in Italia le camere di commercio e, in alcune realtà, gli enti locali.

In Emilia-Romagna, ad esempio, coesistono due esperienze che si complementano a vicenda: da una parte, i servizi di conciliazione commerciale offerti dalle camere di commercio per la composizione delle controversie tra imprese, tra imprese e consumatori nonché in ambito societario, bancario e di intermediazione immobiliare; dall'altra i servizi di mediazione sociale offerti da alcuni enti locali ai cittadini per la gestione dei conflitti di vicinato e condominio.

Le camere di commercio sono state le pioniere in Italia nella gestione di servizi di conciliazione riguardanti le controversie commerciali, attività che ha trovato riconoscimento normativo con la legge 580/1993, sulla riorganizzazione degli enti camerale, e che si è consolidata con l'emanazione della legge 192 nell'anno 1998 in materia di subfornitura industriale⁽²⁾.

I principali vantaggi della conciliazione amministrata dal sistema camerale sono:

- l'adozione di un regolamento uniforme;
- standard per la formazione dei conciliatori;
- adozione di un codice deontologico.

(2) L'art. 10 della legge 192/1998 disciplina un tentativo obbligatorio di conciliazione davanti agli enti camerale prima di qualsiasi altra azione giudiziale o stragiudiziale per controversie relative a contratti di subfornitura: "Art. 10 (*Conciliazione e arbitrato*) – 1. Entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui all'articolo 5, comma 4, le controversie relative ai contratti di subfornitura di cui alla presente legge sono sottoposte al tentativo obbligatorio di conciliazione presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel cui territorio ha sede il subfornitore, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lett. a) della legge 29 dicembre 1993, n. 580".

Il regolamento. Nell'anno 2005 UnionCamere nazionale, con la collaborazione del Tavolo di lavoro sulla conciliazione e della Commissione di studio sulla conciliazione camerale, che ha coinvolto i maggiori esperti in materia⁽³⁾ nonché le camere di commercio, ha adottato un nuovo regolamento e degli standard uniformi per la formazione dei conciliatori, allo scopo di adeguarsi alle ultime riforme legislative e dare una risposta alle necessità emerse fra gli operatori camerali durante il triennio di applicazione del primo regolamento uniforme, risalente all'anno 2002.

Con il regolamento unico di conciliazione, che garantisce l'omogeneità del servizio offerto da tutte le camere di commercio d'Italia, sia dal punto di vista della procedura che da quello delle tariffe, è stata ratificata la scelta del modello facilitativo per la gestione delle procedure conciliative.

Il regolamento stabilisce gli aspetti operativi della procedura (che rimane comunque flessibile e adattabile ad ogni singola controversia): l'ambito di applicazione, l'avvio della conciliazione, il ruolo e la modalità di nomina del conciliatore, il compito della Segreteria che amministra la procedura, la modalità conclusiva dell'incontro e la riservatezza.

Standard per la formazione dei conciliatori. Gli standard formativi uniformi costituiscono delle indicazioni minime che le camere di commercio dovranno necessariamente rispettare, ma che potranno arricchire laddove richiesto dalle esigenze del territorio di riferimento. Con gli stessi sono stati determinati gli obiettivi, i contenuti, l'impegno orario e la metodologia didattica dei diversi percorsi formativi. È stata sottolineata inoltre l'importanza della formazione continua, quale requisito imprescindibile per la permanenza negli elenchi dei conciliatori delle camere di commercio, nonché della valutazione finale, come garanzia di qualità del servizio.

(3) Tra cui la prof.ssa Chiara Giovannucci Orlandi, il prof. Gaetano Armao e l'autrice del presente lavoro.

Sono state così definite le caratteristiche del corso base di formazione (con un impegno orario di 36 ore, di cui almeno 16 ore di formazione pratica e 4 di valutazione finale), del corso avanzato (16 ore di formazione con valutazione facoltativa), dei corsi integrativi necessari per completare la formazione minima stabilita dai nuovi standard (16 ore, di cui 4 di valutazione finale), dei corsi di aggiornamento obbligatori a cadenza biennale (della durata di 12 ore compresa la valutazione di 4 ore) e dei corsi di formazione per conciliatori in materia societaria (della durata totale di 44 ore compresa la valutazione finale).

Dal 2003 al 2007 sono stati formati 6.112 conciliatori di cui 1.088 solo nel 2007.

Il codice deontologico è stato redatto ispirandosi al codice deontologico approvato dall'Unione Internazionale degli avvocati nella sessione 2 aprile 2002, e adattato alla conciliazione amministrata dalle CCIAA italiane. I principi di comportamento, che costituiscono una garanzia dell'imparzialità, indipendenza e riservatezza delle parti, stabiliscono anche che il conciliatore non solo deve essere formato adeguatamente ed aggiornare costantemente la propria preparazione in tecniche di composizione dei conflitti, ma che è anche tenuto a rifiutare la nomina nel caso in cui non si ritenga qualificato.

L'adozione di un tariffario con costi predeterminati. Con l'adozione del regolamento uniforme, nell'anno 2005 è stato anche adottato un tariffario del servizio, nel quale è stato stabilito l'ammontare minimo e massimo delle indennità spettanti ai servizi di conciliazione camerale e il criterio di calcolo. Gli importi indicati come indennità corrispondono all'importo posto a carico degli utenti per la fruizione del servizio (comprensivo delle spese di avvio del procedimento, le spese di mediazione e l'onorario del conciliatore per l'intero procedimento).

Gli enti locali. In Emilia-Romagna, diversi sono gli enti locali che da diversi anni offrono servizi di mediazione dei conflitti sociali, in particolare quelli nati dai rapporti di vicinato e di condominio. Si tratta di servizi gratuiti creati fundamentalmente con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita urbana.

Per “mediazione sociale” si intende un procedimento finalizzato a far evolvere dinamicamente una situazione di conflitto, aprendo canali di comunicazione che si erano bloccati. La mediazione sociale è, quindi, una “procedura” di gestione dei conflitti tra i membri di una comunità in base alla quale il mediatore, quale terzo imparziale, assiste le parti in conflitto facilitandone la comunicazione, guidando la loro negoziazione e orientandole verso la ricerca di accordi di reciproca soddisfazione.

Tra le principali tipologie di conflitti affrontate nell’ambito della mediazione sociale vi sono i disaccordi e i contrasti tra cittadini in relazione all’utilizzo degli spazi comuni e del verde privato, inquinamento acustico e rumori molesti anche dovuti alla presenza di animali domestici.

Le iniziative avviate dagli enti locali in materia di mediazione sociale rispondono alle indicazioni del Consiglio d’Europa che riconosce alla mediazione una funzione utile nella gestione dei conflitti per mantenere i legami sociali. Gli stessi principi hanno motivato la provincia di Roma a concedere il Premio Tom Benetollo, in ricordo dell’impegno civile del presidente nazionale dell’ARCI prematuramente scomparso, per le buone pratiche locali al Servizio di mediazione sociale del comune di Reggio Emilia, in considerazione dell’originalità e dell’innovazione, del significato culturale e dell’impatto che ha dimostrato di avere sulla vita concreta dei cittadini⁽⁴⁾.

Come riferito dal presidente della provincia di Roma, Adriano Labbucci: “Il progetto messo in atto dal comune di Reggio Emilia ha evidenziato la centralità della mediazione che, puntando su relazioni costruttive e favorendo la comunicazione ecologica, è la miniatura a misura di cittadino della soluzione delle controversie auspicata tra i popoli”⁽⁵⁾.

(4) Alle selezioni del Premio hanno concorso 54 province, comuni e comunità montane con 77 progetti. Tra questi, il Centro per la mediazione sociale dei conflitti del comune di Reggio Emilia che ha ottenuto il primo premio.

(5) Così in occasione del conferimento al Comune di Reggio Emilia del “Premio

2. *Gli scenari dei conflitti: comunità, scuola, imprese*

Per capire le potenzialità che offre lo strumento della mediazione, è importante individuare le tipologie di conflitti che potrebbero interessare i diversi ambiti di applicazione.

In ambito sociale o di comunità, i conflitti più frequenti sono:

- *Controversie condominiali e negli alloggi comunali*: come noto, nel condominio e negli alloggi comunali le discordie ed i contrasti tra gli abitanti sono oggetto di frequenti preoccupazioni; oltre ai problemi insorgenti a seguito di rapporti di vicinanza e di contiguità, vi è infatti, la reciproca interdipendenza nell'uso delle cose comuni. Ugualmente difficile appare poi l'armonizzazione dei vari interessi, poiché sovente sono assai diverse le finalità perseguite dai condomini di uno stesso immobile:

- 1) verde privato: questioni generate dalla presenza di alberi o siepi che escono dai confini di proprietà e dalla falciatura dell'erba dei giardini;

- 2) inquinamento acustico: nei casi in cui l'inquinamento acustico non è tale da rientrare nell'ambito della normativa vigente, ma è comunque causa di disagio per i condomini di uno stabile;

- 3) inquinamento atmosferico: nei supposti in cui le emissioni in atmosfera da canne fumarie di piccole attività (ad. es. pizzerie o ristoranti), considerate emissioni non rilevanti dalla normativa vigente, sono motivo di disturbo per i cittadini residenti nelle immediate vicinanze;

- 4) presenza di animali domestici;

- 5) scarico di acque pluviali, servitù di passaggio, manutenzione di strade private;

- 6) conflitti derivati dai rapporti intergenerazionali che spesso costituiscono un altro ambito di criticità in relazione all'utilizzo di spazi pubblici.

• *La mediazione in ambito scolastico.* L'inserimento della mediazione tra i processi di gestione dei conflitti scolastici cerca di favorire lo sviluppo dell'autonomia degli studenti e si propone come strumento per la prevenzione della violenza nelle scuole.

Nella mediazione, il contesto competitivo del rapporto vincitore-sconfitto è sostituito da un contesto collaborativo, e a questo scopo, lo sviluppo delle abilità sociali diventa parte fondamentale dei programmi di formazione in mediazione rivolti agli studenti, con la finalità di creare un ambiente facilitante dove gli studenti possano trovare maggiori possibilità di crescita e di sviluppo delle proprie potenzialità.

La mediazione in ambito scolastico consiste nell'allenamento delle abilità negoziali e comunicative degli studenti delle scuole medie e superiori per riuscire a mediare i conflitti tra i loro compagni, attraverso il modello conosciuto a livello internazionale come "peer mediation". I conflitti più frequenti tra gli studenti riguardano le prese in giro, le incomprensioni nell'ambito delle amicizie, gli etichettamenti, le dinamiche di esclusione e i danni ad oggetti personali come libri, dvd e cellulari.

Dalla ricerca svolta nell'ambito del Progetto europeo sul bullismo, condotta in sette paesi europei nel biennio 2006-2008, è emerso che la mediazione scolastica è uno degli approcci utilizzato nell'ambito della prevenzione del bullismo⁽⁶⁾.

• *I conflitti nelle imprese e nelle organizzazioni.* Oltre ai conflitti tra imprese (v. paragrafo 1), ci sono conflitti che nascono *all'interno* delle imprese e delle organizzazioni in generale,

(6) Progetto Leonardo "Analisi comparativa dei metodi utilizzati con successo nella lotta contro il bullismo: la formazione dei formatori – Progetto Bullismo". I sette paesi partecipanti al progetto sono: Gran Bretagna (Lincoln Christ's Hospital School); Germania (University of Koblenz-Landau), Italia (Associazione Equilibrio & Risoluzione Conflitti), Polonia (Centro di Formazione dei Docenti Cracovia), Romania (Uniunea Sindicala Didactica), Repubblica Ceca (Associazione Tempo) e Spagna (Scuola San José Maristak Durango).

che richiedono un approccio sistemico per la loro gestione. Le cause principali dei conflitti di natura organizzativa sono:

- sistema di comunicazione inefficace, che può generare confusione e demotivazione;
- disaccordo con le politiche/valori dell'organizzazione, in quanto percepiti come ingiusti;
- mancanza di chiarezza negli obiettivi dell'organizzazione/area/posto di lavoro;
- mancanza di definizione delle responsabilità e delimitazione dei posti di lavoro;
- mancanza di partecipazione nell'adozione delle decisioni, non condivisione dei criteri distributivi delle risorse organizzative,
- mancanza di abilità sociali che provocano difficoltà relazionali e incompatibilità di personalità.

3. *Gli enti locali e la mediazione dei conflitti urbani*

La domanda che sorge più spontanea per gli enti locali è perché un comune dovrebbe attivarsi per la creazione di un servizio di mediazione sociale.

Secondo Zygmunt Bauman, la globalizzazione ha generato “un'importante trasformazione che ha interessato le strutture statali, le condizioni lavorative, le relazioni tra gli Stati, la soggettività collettiva, la produzione culturale, la vita quotidiana e le relazioni interpersonali” (7).

Le complesse trasformazioni delle dinamiche sociali costituiscono un terreno sufficientemente fertile per favorire la nascita di molti conflitti sociali di diversa natura, di molteplici forme e di diversa intensità.

Allo stesso modo, anche le forme di esclusione sociali presenti nelle società attuali generano altri spazi per il confronto.

(7) Z. BAUMAN, *Identidad. Zygmunt Bauman. Conversazioni con Benedetto Vecchi*. Buenos Aires, Losada, 2005.

Emerge così la necessità di trovare nuove risposte che richiedono decisioni politiche, economiche e sociali, per favorire la ricomposizione dei legami tra i diversi attori sociali. Una di queste risposte è costituita sicuramente dalla mediazione sociale, intesa non solo come un ambito per la composizione di dispute, ma anche come uno spazio di socializzazione.

I conflitti rappresentano una delle circostanze che possono essere significative per un individuo anche quando non sfociano in manifestazioni esteriori di violenza o di insofferenza. Molto spesso, questi, pur presentandosi agli occhi di terzi come banali o di poco conto, assumono invece una grossa rilevanza per chi li vive. Tuttavia mentre le manifestazioni di disagio più gravi a livello sociale trovano accoglienza in numerosi Servizi Sociali od istituzioni pubbliche, ciò non avviene per quelle forme espressione di conflitti tra vicini.

La capacità di risolvere i conflitti è senza dubbio un elemento importante per valutare lo spessore civico, sociale e culturale di una collettività. Uno dei principali compiti del comune è quello dello sviluppo della sicurezza, con particolare riferimento all'emergere di fenomeni di illegalità diffusa. La domanda di sicurezza da parte dei cittadini riguarda la paura personale di rimanere vittima di un reato e di subirne le conseguenze, ma assume anche l'aspetto di una preoccupazione di carattere più generale, legata anche al diffondersi di semplici atti di inciviltà con il rischio di logorare i rapporti al punto di sfociare in veri e propri episodi di violenza urbana.

Poiché la domanda di sicurezza è legata dunque alla paura personale e alla preoccupazione sociale, essa non si risolve in una semplice richiesta di ordine pubblico, cioè nell'esigenza di un'azione repressiva volta a diminuire il numero e la gravità dei reati.

La complessità della vita sociale, richiede strumenti specifici e flessibili che privilegiano interventi integrati di natura preventiva, quali pratiche di mediazione, laboratori con i cittadini sulla gestione dei conflitti quotidiani e iniziative di mediazione scolastica. La mediazione viene così prospettata, come parte del

processo autoformativo delle persone per consentire alle stesse di affrontare in maniera costruttiva le situazioni che possono sfociare in conflitti.

I comuni di solito ricevono ogni giorno richieste di intervento da parte dei cittadini per conflitti tra condomini o vicini che spesso non rientrano nell'ambito della competenza dell'amministrazione poiché avvenuti nella sfera dei rapporti tra privati. Per questi tipi di controversie a volte la giurisdizione ordinaria da sola non può fornire le risposte adeguate, sia per la durata e i costi delle cause, sia perché il conflitto riguarda fundamentalmente aspetti soggettivi legati alla mancanza di comunicazione, alla percezione selettiva e alla diffidenza che hanno logorato i rapporti.

L'attivazione di un Centro di mediazione sociale permette di trasformare il conflitto in una occasione di cooperazione e comunicazione, per creare una maggiore armonia sociale e contribuire alla prevenzione della violenza urbana e al disagio.

4. *Un cambio di paradigma professionale*

La mediazione è l'unica procedura di composizione dei conflitti che parte da principi realmente autocompositivi in grado di produrre una trasformazione, un'emancipazione dei cittadini⁽⁸⁾.

La competenza professionale dei mediatori è costituita da un insieme di saperi, abilità e risorse che si traduce anche nella capacità di reinvestire e di riposizionare l'intero patrimonio delle conoscenze e delle competenze accumulate in contesti diversi.

(8) S. BOAVENTURA DE SOUSA, *A crítica da razão indolente – Contra o desperdício da experiência*, São Paulo, 2005, introduce i concetti di regolazione e di emancipazione vincolati al diritto e alla ripercussione sulle persone. Secondo l'Autore, ci sono stati momenti storici in cui il diritto è stato utilizzato per regolare o per emancipare. La mediazione potrebbe essere definita da questa prospettiva come parte del diritto emancipatore per promuovere l'autocomposizione e l'esercizio pieno dei diritti.

La mediazione rappresenta una grande sfida e una modalità molto diversa da quella con cui quotidianamente i professionisti gestiscono le controversie. Ecco che il saper divenire, il sapere riorientarsi verso un nuovo paradigma di gestione dei conflitti, diventa un aspetto fondamentale per il suo sviluppo.

La mediazione è in continua crescita e svariati sono i settori in cui è possibile la sua applicazione: controversie commerciali, urbanistiche, edilizia pubblica e privata, conflitti nati in ambito sanitario, sociale, familiare, penale, ambientale, organizzativo (mediazione all'interno delle organizzazioni), sono soltanto alcuni esempi. Si tratta di scenari che presuppongono un approccio interdisciplinare, e che richiedono necessariamente un orientamento in termini negoziali e non conflittuali.