



IRENE SIGISMONDI

Piattaforme di risoluzione alternativa delle controversie online tra frammentazione di Internet e istanze di giustizia

Il presente lavoro si propone di elaborare alcuni spunti per una riflessione sull'evoluzione degli strumenti di risoluzione delle controversie online (ODR) alla luce delle preoccupanti segnalazioni in relazione alla c.d. frammentazione di Internet, ossia quel fenomeno, denunciato dai fautori della neutralità della rete, che si sta verificando in rete a vari livelli, sia con riguardo all'infrastruttura che ai contenuti e che si ritiene possa mettere in serio pericolo la possibilità di un reale accesso universale e indiscriminato ai servizi offerti in rete. Considerando che la costellazione degli strumenti e piattaforme ODR appartiene al mondo privato, emerge fortemente il rischio che si possano imporre condizionamenti, anche in modo surrettizio, rispetto alla promozione dell'uso e in definitiva all'efficacia deflattiva del ricorso alla giurisdizione pubblica, soprattutto a danno dei soggetti più deboli.

*ADR online – ODR-Online dispute resolution – Frammentazione di Internet – Neutralità della rete
Accesso universale – Tutela giurisdizionale*

Online dispute resolution platforms between Internet fragmentation and access to justice

The present work is a reflection on the evolution of online dispute resolution (ODR) tools with regards to the emerging worries related to the so-called Internet fragmentation. It is a phenomenon, denounced by supporters of net neutrality, which is occurring online at various levels: both for infrastructure and for content, and it is believed to put in serious danger the actual possibility of universal and indiscriminate access to online services. Considering that the constellation of ODR tools and platforms belongs to the private world, there is a strong risk that conditions could be imposed, even in surreptitious ways, with respect to the promotion of the use and ultimately the effectiveness of the intent to obtain a deflation in access to public justice, especially to the detriment of the weakest subjects.

*Online ADR – ODR-Online dispute resolution – Internet fragmentation – Net neutrality – Universal access
Access to justice*

L'Autrice è docente al Master in diritto dell'informatica – Dipartimento di scienze giuridiche – Sapienza Università di Roma; *Fellow* presso il *National Center for Technology and Dispute Resolution (NCTDR)* – USA

Questo contributo fa parte della sezione monografica *La fine di Internet? Vulnerabilità della democrazia e sfide della regolazione e gestione dello spazio digitale*, a cura di Simone Calzolaio con la collaborazione di Federico Serini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La risoluzione alternativa delle controversie online: contesto di riferimento. – 3. Le piattaforme di risoluzione alternativa delle controversie online: dati di utilizzo. – 4. Il dibattito sulla frammentazione di internet. – 5. Alcune riflessioni in prospettiva.

1. Introduzione

Questo articolo¹ si propone di riflettere sul futuro delle piattaforme ODR mettendo in relazione gli elementi tecnici del settore di riferimento, con riguardo più specifico all'area ed al contesto normativo dell'Unione europea, e il dibattito sulla fine di Internet², nella sua articolazione particolare rappresentata dalla frammentazione di Internet, sia per gli aspetti di infrastruttura che di esperienza d'uso.

Si tratta di temi che necessariamente devono essere posti in relazione, in quanto il futuro degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie in rete è profondamente legato all'evoluzione della rete stessa, nella sua duplice accezione sia come canale di trasmissione di dati e veicolo di flussi di comunicazione elettronica, sia come web, ossia viaggio ed esperienza di navigazione e, in definitiva, contenuti veicolati, in termini di validità ed efficacia, per usare la stessa terminologia giuridica della teoria generale del diritto con riferimento alla norma.

L'ipotesi che si sostiene, basata su report, dati statistici di tendenza e osservazioni empiriche, è che a fronte di un maggiore utilizzo di Internet, del commercio elettronico e dei servizi in rete, i fenomeni di frammentazione a livello di infrastruttura possono rappresentare un ostacolo al servizio universale, favorendo una gestione in termini asimmetrici dell'accesso alla rete e del traffico. Ciò compromette

anche le potenzialità delle piattaforme di risoluzione delle controversie online facendo perdere al tempo stesso una importante opportunità di deflazione dell'accesso alla giurisdizione pubblica, quanto meno per le controversie di minore rilevanza. In altri termini, favorire una migliore esperienza della rete in favore di chi ha a disposizione risorse economiche per garantirsi una "corsia preferenziale" di navigazione può determinare il fallimento anche di questo strumento deflattivo molto importante per la gestione della giustizia.

Sarebbe pertanto necessario preservare il principio di neutralità della rete e l'apertura incondizionata di Internet nella gestione dell'accesso e del traffico dati.

2. La risoluzione alternativa delle controversie online: contesto di riferimento

ODR è un acronimo che sta per *Online Dispute Resolution* e sottintende anche un riferimento a sistemi ovvero tecnologie, da intendersi come tutti gli strumenti per la risoluzione alternativa delle controversie che possono essere predisposti, approntati e fruiti con la tecnologia informatica e telematica ossia anche utilizzando la rete.

Senza entrare nel dettaglio dal punto di vista processual-civilistico, la sua derivazione dall'ampia famiglia della risoluzione alternativa delle controversie colloca questo concetto, e i suoi annessi e connessi tecnologici, nell'alveo delle ADR, ossia

1. Ringrazio i Curatori per aver ospitato questo lavoro che si presenta ancora in fase di sviluppo, frutto di riflessioni ed elaborazioni preliminari risultato anche della collaborazione all'interno del NCTDR. Sono tuttavia la sola responsabile delle opinioni espresse in questo contributo, che non rappresentano il NCTDR o i suoi membri e partner.

2. Per una visione d'insieme al dibattito sulla c.d. "fine di Internet" si fa riferimento a questa Sezione monografica, che fornisce anche validi riferimenti e spunti specifici in diversi settori.

i modi di risoluzione alternativa delle controversie. Tuttavia, la classificazione è articolata, proprio come per le ADR nella previsione di sottogruppi, quali la negoziazione, la mediazione o l'arbitrato o anche combinazioni dei tre strumenti, a seconda del grado di influenza che l'intervento umano di un terzo può avere nel processo di ricerca di una soluzione. L'uso della tecnologia informatica e lo svolgimento con mezzi telematici di tutto il processo di ricerca della soluzione sono sicuramente i connotati più specifici di una modalità che rappresenta una innovazione che potrebbe favorire, anche nell'intento del legislatore europeo, la riduzione dell'accesso alla giustizia, inteso come riferimento ai sistemi tradizionali della giurisdizione, peraltro, sempre nel rispetto dei principi costituzionali di inderogabilità.

Sotto il profilo normativo, la disciplina in Europa è significativamente affidata al Regolamento 524/2013³, mentre per la tradizionale ADR, la fonte di riferimento è la Direttiva 2013/11/UE⁴. Questa distinzione, anche se le fonti sono state adottate in stretto coordinamento, fa subito emergere la necessità stringente di legare l'ODR ad una standardizzazione ed uniformità, laddove invece per l'ADR è lasciata agli Stati quella discrezionalità attuativa per consentire il pieno rispetto dei principi costituzionali degli Stati, pur nel quadro comune degli obiettivi da perseguire posti dalla Direttiva.

La piattaforma ODR messa in campo dall'Unione europea è soltanto una di quelle disponibili in rete globalmente ed il mercato mostra un potenziale considerevole, in quanto potrebbe attrarre al settore privato un numero elevato di controversie caratterizzate da una precisa configurazione qualitativa e quantitativa: si tratta infatti di controversie

di numero elevato (*high volume*), ma di basso rilievo considerate singolarmente (*low value*).

Questi parametri sono stati a lungo al centro della complessa opera di drafting normativo del Working Group III dell'UNCITRAL (Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale)⁵ durante le sessioni di lavoro del 2010-2011, poi riprese conclusivamente nel 2016 con due documenti: Bozza di documento finale che riflette elementi e principi di un processo ODR⁶ e Note Tecniche sull'*Online Dispute Resolution*⁷. A livello transnazionale, si tratta di un tema di grande interesse, in quanto manca uno strumento normativo cogente che garantisca la tutela dei diritti al di fuori dei casi già codificati dal diritto internazionale privato. La giurisdizione, infatti, è fortemente legata alla sovranità ed al territorio e ciò rende difficile intervenire nelle controversie tra privati, specie quando l'elemento geografico è vago o ambiguo, rispetto ai criteri normativi tradizionali, come accade per le dispute che nascono in ambito Internet. Il delicato profilo diplomatico che sta dietro i documenti dell'UNCITRAL sta proprio nella ricerca di elementi di standardizzazione che rendano possibile agli Stati di affrontare i temi della tutela giurisdizionale in modo uniforme e garantire che le controversie transnazionali possano rispondere a criteri comuni quando si tratta di aprire una procedura di ODR. Si tratta delle definizioni normative di principi, fasi, obiettivi e procedura, con una codificazione comune di tutte le garanzie da approntare nei singoli Stati.

In Europa, come si è detto, tutto è affidato al Regolamento ODR, che prevede la disciplina della procedura e le varie fasi ed al successivo Regolamento di implementazione⁸.

3. [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).

4. [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).

5. Per i lavori del WGIII in materia di ODR, v. UNITED NATIONS 2010-2016 e UNITED NATIONS 2017.

6. V. UNITED NATIONS 2015. Il documento significativamente riguarda una definizione condivisa tra gli Stati sugli elementi standard di un processo di ODR, ma non la natura o l'efficacia della sua fase conclusiva in caso di successo.

7. Si tratta delle *Technical Notes on Online Dispute Resolution*, cfr. UNITED NATIONS 2017.

8. Regolamento di esecuzione [\(UE\) 2015/1051](#) della Commissione, del 1° luglio 2015, relativo alle modalità per l'esercizio delle funzioni della piattaforma di risoluzione delle controversie online, alle caratteristiche del modulo

La piattaforma europea di risoluzione delle controversie online (ODR) è gestita dalla Commissione europea nell'ambito degli obiettivi di rafforzamento della fiducia verso il commercio elettronico e prevede che il consumatore effettui una richiesta ad un fornitore di beni o servizi online che viene contattato dalla piattaforma. È possibile formulare una richiesta/reclamo sul punto di accesso determinato dal sito della piattaforma ODR, allegando documenti ed anche, eventualmente, richiedendo un incontro con il fornitore di beni o servizi online. Nel termine di 90 giorni è possibile raggiungere un accordo, ma resta sempre aperta la possibilità di ritirarsi dai contatti diretti in qualsiasi momento. Il fornitore di beni o servizi online può proporre un elenco di organismi di risoluzione delle controversie a cui rivolgersi invece di trovare direttamente una soluzione ed in tal caso il termine per concordare l'organismo è di 30 giorni, diversamente il caso viene chiuso. In caso di rifiuto o ritiro dalle trattative si può comunque chiedere l'intervento di un organismo di risoluzione delle controversie approvato. In caso di fallimento, si può ricorrere ad altri strumenti quali i centri europei o gli organismi nazionali per la tutela dei consumatori, la rete FIN-NET per le controversie di natura finanziaria, le procedure di *Small Claims* con l'ordine di pagamento europeo ed organismi per la risoluzione delle controversie accreditati presso la Commissione.

3. Le piattaforme di risoluzione alternativa delle controversie online: dati di utilizzo

La specifica connotazione dell'ODR, quale risoluzione delle controversie online, è sicuramente l'utilizzo dell'infrastruttura tecnologica che fornisce gli strumenti per la gestione della questione: in altri termini è necessaria un'infrastruttura che consenta l'esplicazione delle potenzialità di dialogo tra le parti, con o senza l'intervento umano, come dalle possibili articolazioni che sono state accennate sopra.

Il maggiore *appeal* di una simile modalità è sicuramente legato al mondo della rete ed ai servizi informatici e telematici che più facilmente potrebbero giovare di strumenti di questo tipo, per ragioni oggettive e soggettive⁹.

Da una parte, infatti, al crescere della presenza in rete delle imprese in Europa¹⁰ e del commercio elettronico in Italia¹¹ si prospetta un naturale percorso di soluzione di eventuali controversie sorte in relazione al contratto nel canale digitale, che renderebbe semplice – anche se non sempre facile – adottare la decisione di prediligere uno strumento agile, disponibile in rete, dai costi accessibili e senza la necessità di intermediazione legale professionale.

Dall'altra, i soggetti che effettuano acquisti in rete mostrano una preferenza per l'utilizzo della rete anche per esercitare i propri diritti di consumatori in caso di necessità.

di reclamo elettronico e alle modalità della cooperazione tra i punti di contatto di cui al regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori.

9. La Commissione ha effettuato nel tempo numerosi studi per dare la maggior rilevanza possibile alla piattaforma ODR. Si veda la [pagina di riferimento](#) su studi e ricerche in tema di ODR.
10. L'Annuario Statistico 2022 (aggiornato al dicembre 2022) riferisce che nel 2021 il 78,0 per cento delle imprese europee era presente sul web con una propria home page, precisando che il divario tra il paese con la maggiore quota di imprese on line e quello con la più bassa rimane elevato, pari a circa 45 punti percentuali. Rispetto a questo dato, le imprese della Finlandia, dei Paesi Bassi e dell'Austria sono quelle più presenti sul web (rispettivamente 96, 92 e 91 per cento), mentre si registrano in Portogallo, Bulgaria e Romania le quote più basse di imprese con sito internet (rispettivamente 62, 52 e 51 per cento). L'Italia si collocava al 14° posto. Cfr. ISTAT 2022.
11. Sempre facendo riferimento all'ASI, tra i macrosettori, quello dei servizi risulta il più attivo nelle vendite on line (24,2%), con una quota notevole di imprese che vende via web tramite siti web o app dell'impresa (71,5%), anche se è l'industria manifatturiera il settore che utilizza maggiormente questo canale con il 79,4% di imprese. Le imprese più attive nelle vendite elettroniche sono quelle delle attività di alloggi (83,7%), delle attività editoriali (73,1%) e delle telecomunicazioni (30,1%). Cfr. ISTAT 2022, p. 767.

Per consentire un confronto tra il dato del commercio elettronico e quello della piattaforma ODR in UE è utile prendere in considerazione il report pubblicato di recente dalla Commissione europea per l'aggiornamento quadriennale della situazione in relazione all'uso di ADR e ODR¹².

Ebbene, i dati che emergono sono significativi di una situazione di stallo: il report segnala infatti che l'interesse dei consumatori nei confronti della piattaforma è tutto sommato limitato e le richieste di attivazione della procedura nei riguardi degli esercenti commercio elettronico hanno sortito un effetto nullo, rimanendo inascoltate nella maggior parte dei casi, o hanno visto controproposte di risoluzione dei casi al di fuori della piattaforma. In conseguenza di ciò si registra che soltanto intorno al 2% delle richieste di attivazione sono state effettivamente inviate ad un organismo accreditato per l'effettivo svolgimento della procedura come prevista dal Regolamento.

Proprio nella stessa data di produzione del report, il 17 ottobre 2023, la Commissione europea ha adottato una proposta di revisione del quadro ADR composto di tre passaggi: la modifica della Direttiva ADR¹³, una Raccomandazione sui requisiti di qualità per le procedure di risoluzione delle controversie offerte dai mercati online e dalle associazioni di categoria dell'Unione¹⁴ e soprattutto, per quanto qui di interesse, l'abrogazione del Regolamento ODR¹⁵.

Ebbene, nelle premesse della proposta di abrogazione, si riferisce che nonostante abbia un numero elevato di visite, la piattaforma ODR in media in tutta l'UE risolve soltanto 200 casi trattati da un organismo ADR all'anno.

La Commissione sostiene che questo livello di prestazioni non giustifica i costi sostenuti dalla

Commissione per il mantenimento dello strumento, né il costo sostenuto dalle pubbliche amministrazioni e dalle imprese online per conformarsi alle previsioni del regolamento ODR. Si prevede quindi di abrogare il Regolamento ODR, dismettendo così la piattaforma ODR e rimuovendo di conseguenza anche l'obbligo per le attività online di fornire un collegamento alla piattaforma ODR e gestire con una mail dedicata le relative comunicazioni.

Il report attribuisce gli scarsi risultati della piattaforma ODR alla mancanza di informazione su come funziona l'ADR, al disinteresse dei fornitori di beni e servizi online ed alla difficoltà dei consumatori nel compilare i reclami in relazione ai criteri minimi di ammissibilità fissati dagli organismi di ADR.

Si tratta di una sconfitta del modello online? Alla luce di quanto appena rilevato, probabilmente la piattaforma ODR non è stata costruita secondo i principi di semplificazione e "digital first" di cui al nostro Codice dell'Amministrazione Digitale perché non ha colmato lo spazio di libertà delle parti, determinando così troppo spesso l'inerzia o il fallimento delle procedure nella fase embrionale di attivazione. Tuttavia, forse, vi è anche un tema legato all'accesso alla piattaforma che si lega più strettamente al profilo tecnico e di questo cercheremo di dare una rappresentazione nel prossimo paragrafo: si tratta della frammentazione di Internet e di tutto quel variegato e complesso fenomeno di criticità che incontra il principio di neutralità della rete e apertura di Internet.

4. Il dibattito sulla frammentazione di Internet

L'espressione "Internet Fragmentation" ha una connotazione politica legata alla governance di Internet, è stata utilizzata per la prima volta durante il *World*

12. Si tratta del *Report on the application of Directive 2013/11/EU on alternative dispute resolution for consumer disputes and Regulation (EU) No 524/2013*, COM(2023) 648 final, 17 ottobre 2023.

13. Cfr. Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e le direttive (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 e (UE) 2020/1828, doc. COM(2023) 649 del 17 ottobre 2023.

14. Cfr. *Raccomandazione (UE) 2023/2211* della Commissione del 17 ottobre 2023 sui requisiti di qualità per le procedure di risoluzione delle controversie offerte dai mercati online e dalle associazioni di categoria dell'Unione.

15. Cfr. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga il regolamento (UE) n. 524/2013 e modifica i regolamenti (UE) 2017/2394 e (UE) 2018/1724 per quanto riguarda la dismissione della piattaforma europea ODR, doc. COM(2023) 647, del 17 ottobre 2023.

Economic Forum del 2015¹⁶ e sta a rappresentare un fenomeno di dispersione, divisione, frammentazione appunto, che riguarda diverse dimensioni (*realm*), e si esplica variamente impattando su aspetti tecnici, di governo e commerciali, così come vengono in essere all'interno della rete¹⁷.

Se si vuole semplificare, per dare un quadro della situazione, frammentare significa parcellizzare, atomizzare, disperdere il segnale e quindi per un verso (tecnico) diminuire la qualità della navigazione, per un altro creare un'esperienza di navigazione inceppata e difficoltosa (*user experience*) e per un altro ancora subire influenze commerciali nella distinzione dei servizi offerti in rete, sulla base di criteri economici e remunerativi, anziché legati alla tipologia di servizi.

In altri termini, mettere in discussione la neutralità della rete come mero strumento di veicolazione di dati a prescindere da profili soggettivi (chi si connette) e oggettivi (natura dei dati).

Si tratta di un tema assai delicato, che è stato ricollegato alla globalizzazione ed ai suoi effetti positivi e negativi sullo sviluppo¹⁸. Paradossalmente, la fragilità dell'attuale panorama geopolitico rende Internet globale una "minaccia" per i particolarismi, per la ri-frammentazione dello scacchiere internazionale sotto il profilo dei nazionalismi. Se è vero che a livello dei contenuti già sussistono limitazioni dal momento che non tutti i contenuti sono disponibili per tutti e dappertutto, per ragioni di controllo a vari livelli (si pensi ad esempio alle funzionalità previste per il controllo parentale), è anche vero che non si tratta di frammentazione in senso proprio. La frammentazione si può collegare alla mancanza di interoperabilità: idealmente manca il passaggio da un segmento all'altro della rete e viene così meno la comunicazione e il contenuto non viene veicolato. Questo determina una parcellizzazione delle conoscenze ed una perdita secca in relazione alla società della conoscenza, perché non c'è più accesso pieno ed incondizionato alla rete ed ai dati.

5. Alcune riflessioni in prospettiva

Risulta molto complesso effettuare una proiezione dei dati attuali sull'utilizzo della rete per il commercio elettronico e gli altri servizi presenti per poter fare un pronostico in ordine al possibile successo di nuove piattaforme di ODR ed al reale impatto dei fenomeni di frammentazione di Internet a livello pubblico e privato. Infatti, non si può tracciare una linea in continuità con la tendenza registrata, dal momento che metodologicamente abbiamo imparato che eventi di impatto globale come la pandemia e le guerre, accaduti e tutt'ora in atto a partire dagli ultimi tre anni, sono in grado di modificare le priorità delle politiche pubbliche ed anche il sistema di preferenze degli utenti privati e le loro abitudini di consumo in rete.

Ciò non toglie che sia di fondamentale importanza far conoscere e tenere alta l'attenzione dell'opinione pubblica sui temi legati alla frammentazione di Internet, che possono far cambiare la natura stessa della rete come l'abbiamo conosciuta fino ad ora.

L'educazione al digitale, lo sviluppo di servizi in rete anche da parte delle amministrazioni pubbliche nella logica della semplificazione e del "digital first" possono aiutare a far convergere gli sforzi verso una migliore gestione della rete da parte dei privati, accompagnati nell'individuare le modalità di utilizzo di servizi chiave, come può essere una piattaforma per l'ODR.

Il dichiarato fallimento della piattaforma unica per l'ODR gestita in Europa che ne preannuncia la chiusura ed abrogazione della normativa di riferimento si traduce in una perdita secca con riferimento alla cultura digitale e determina altresì un forte rallentamento in relazione alle reali possibilità di ottenere gli effetti deflattivi del contenzioso civile nei sistemi di giurisdizione tradizionale attraverso il ricorso a canali e mezzi alternativi, soprattutto per quanto riguarda le controversie di minor valore e però di impatto consistente e ricorrente nelle relazioni commerciali e tra privati nella vita quotidiana, con ricadute negative soprattutto verso coloro che hanno minori risorse.

16. Cfr. il *Report* pubblicato nel sito web del World Economic Forum e la successiva nota 16.

17. Per una attenta ricostruzione dei vari profili interessati da queste problematiche si veda DRAKE-CERF-KLEINWÄCHTER 2016.

18. Molto acutamente cfr. MUELLER 2017.

Riferimenti bibliografici

ISTAT (2022), *Annuario Statistico Italiano*, 2022

W.J. DRAKE, V.G. CERF, W. KLEINWÄCHTER (eds.) (2016), *Future of the Internet Initiative White Paper - Internet Fragmentation: An Overview*, 2016

M. MUELLER (2017), *Will the Internet Fragment?: Sovereignty, Globalization and Cyberspace*, Digital Futures, John Wiley & Sons, 2017

UNITED NATIONS - COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW (2010-2016), *Online dispute resolution (2010-2016) working documents*

UNITED NATIONS (2015), *Draft outcome document reflecting elements and principles of an ODR process*, 2015

UNITED NATIONS (2017), *Technical Notes on Online Dispute Resolution*, 2017