



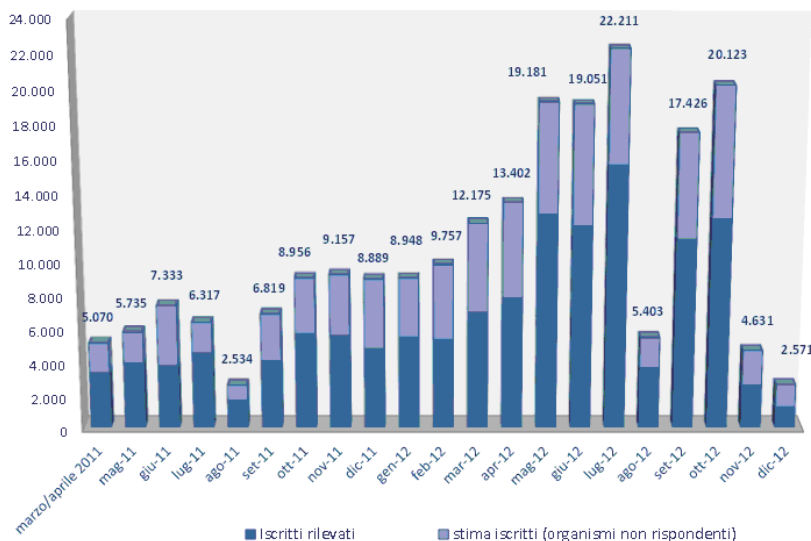
La mediazione civile e commerciale: quadro nazionale e politiche dell'Unione europea

Dossier n° 107 - Schede di lettura
24 marzo 2014

Quadro normativo interno

Nella scorsa legislatura la **legge 69/2009** – nell'ambito di articolati interventi sul processo civile - ha delegato (art. 60) il Governo a disciplinare la conciliazione delle controversie civili e commerciali. Il Governo ha esercitato la delega con l'emanazione del **decreto legislativo 28/2010**, prevedendo in particolare che per talune controversie il tentativo di mediazione fosse obbligatorio, ovvero rappresentasse una condizione di procedibilità dell'azione.

Procedimenti di mediazione avviati dal 2011 al dicembre 2012 - Rilevazione statistica con proiezione nazionale (Fonte: Ministero della Giustizia - D.O.G. (Direzione generale di statistica), [Statistiche al 31 dicembre 2012](#))



I dati evidenziano una crescente spinta verso la mediazione, dovuta alla previsione della sua obbligatorietà per alcune materie.

Sul punto è intervenuta la **Corte costituzionale**, con la sentenza n. 272 del 2012 (depositata il 6 dicembre 2012, ma anticipata da un comunicato della Corte di ottobre), che ha dichiarato questo aspetto della disciplina incostituzionale per **eccesso di delega**, in quanto la legge 69/2009 non aveva introdotto alcun principio o criterio direttivo sul punto dell'obbligatorietà del tentativo di mediazione.

Consulta – che aveva depotenziato notevolmente il ruolo deflattivo assegnato dal Governo alla mediazione (come evidenziano chiaramente i dati sui procedimenti iscritti negli ultimi due mesi del 2012) – è stato superato, nell'attuale legislatura, dal **decreto-legge 69/2013** (convertito dalla legge 98/2013) che ha reintrodotta le disposizioni sul carattere obbligatorio della mediazione pur affermandone il *carattere transitorio e sperimentale* (per 4 anni).

Il **Governo** ha inteso **superare il vizio di illegittimità costituzionale** riconosciuto dalla Corte, introducendo la mediazione obbligatoria con lo strumento del decreto-legge da sottoporre alla conversione parlamentare. Il presupposto è dunque che la mediazione obbligatoria non presenti altri vizi di costituzionalità, ovvero non pregiudichi il diritto d'azione, né la ragionevole durata del processo, né il principio di uguaglianza; la convinzione è sostenuta dal fatto che la Corte ha accolto il primo profilo di censura – l'eccesso di delega – senza pronunciarsi sugli altri, dichiarati assorbiti.

Il provvedimento – a seguito della conversione in legge - ha inoltre:

- *escluso dalla mediazione obbligatoria* le controversie in materia di risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti;
- *previsto la mediazione obbligatoria* anche per giudizi già instaurati in primo grado o addirittura in sede d'appello, rimettendo al giudice la valutazione sull'esigenza di procedervi;
- reso obbligatoria l'*assistenza dell'avvocato* di tutte le parti al procedimento di mediazione ed ha previsto che gli avvocati iscritti all'albo siano di diritto mediatori, pur dovendo garantire una specifica formazione;
- previsto che il procedimento di mediazione non possa durare più di tre mesi.

Da ultimo, con la [circolare 27 novembre 2013](#), il Ministro della Giustizia ha dettato disposizioni interpretative e applicative della mediazione civile e commerciale, a seguito delle novelle contenute nel

decreto-legge 69 /2013.

La circolare è accompagnata da una direttiva del Ministro nella quale si afferma che «La rinnovata rilevanza attribuita dal legislatore al procedimento di mediazione e conciliazione eleva l'istituto a fondamentale strumento di deflazione del contenzioso civile, volto a incrementare l'efficienza del sistema giudiziario che costituisce, come noto, uno degli elementi sui quali si misura la funzionalità del sistema economico nonché l'affidabilità internazionale del nostro Paese. In consonanza con le linee direttrici dell'azione del Governo, l'istituto della mediazione non deve, pertanto, costituire un vuoto ed oneroso adempimento burocratico, una mera condizione di procedibilità prima di potersi rivolgere al giudice. Al contrario, l'istituto, attesa la sua strettissima correlazione con l'attività giurisdizionale, deve rappresentare un effettivo momento di composizione delle possibili future controversie giudiziarie. [...] Conseguentemente, il Ministero della giustizia dovrà operare affinché una funzione, tanto delicata da potersi definire paragiurisdizionale, si conformi al fondamentale principio di trasparenza che informa tutta l'attività amministrativa, vigilando allo scopo di impedire, in particolare, la costituzione di rapporti di interesse, di qualunque specie o natura, tra gli organismi di mediazione ed i mediatori da una parte, e le parti che partecipano al procedimento dall'altra. A tale fine, dovrà essere cura delle competenti strutture ministeriali di eseguire ogni più rigoroso controllo, nell'esercizio del potere di vigilanza attribuito dalla legge, anche a mezzo dell'Ufficio dell'Ispettorato generale. Si dovrà, infine, garantire che l'accesso al procedimento di mediazione si caratterizzi per il contenimento dei costi per i cittadini, profilo che appare oltremodo necessario nell'attuale difficile momento economico in cui versa il Paese. Non deve, infatti, accadere che la congiuntura economica comprometta l'accesso alla tutela giuridica dei diritti che costituisce, come noto, uno dei compiti primari dello Stato».

La natura e l'oggetto della mediazione

La disciplina della mediazione è contenuta nel [decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28](#), come modificato dalla conversione del [decreto-legge n. 69 del 2013](#).

L'attività di mediazione è affidata ad appositi **organismi di mediazione**, iscritti in un registro tenuto dal Ministero della Giustizia (disciplinato dal D.M. 180/2010); essa non preclude l'azione ordinaria.

Per "**mediazione**", ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo, si intende l'attività svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o più soggetti nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, anche con formulazione di una proposta di risoluzione della stessa; per "**conciliazione**" si intende l'esito positivo del procedimento di mediazione, ovvero la composizione della controversia (se la mediazione è il "mezzo", la conciliazione è il "fine").

Mediazione e conciliazione

L'oggetto della mediazione viene circoscritto alle **controversie civili e commerciali** che abbiano ad oggetto **diritti disponibili** delle parti (articolo 2).

La mediazione può essere **obbligatoria o facoltativa**. Inoltre, se originariamente, nel 2010, il procedimento di mediazione era pensato esclusivamente per la fase antecedente l'instaurazione della controversia civile, con la finalità di evitare il ricorso al giudice, a seguito della riforma del 2013 il procedimento di mediazione può svolgersi anche rispetto a una controversia già avviata, e proprio dietro impulso del giudice.

Per quanto riguarda la **fase antecedente l'instaurazione della controversia civile**, a seguito della conversione del decreto-legge n. 69/2013, **il tentativo di mediazione riveste** – in relazione a specifiche controversie e per i **quattro anni** successivi alla conversione del decreto-legge, ovvero **fino a 21 agosto 2017 - carattere obbligatorio**, ed è quindi **condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria**. Questa previsione ha carattere **sperimentale**, dovendo il Ministero della giustizia, a partire dal 21 agosto 2015, attivare un monitoraggio sugli esiti dell'esperienza svolta.

Controversie per le quali la mediazione è condizione di procedibilità

La mediazione è dunque oggi obbligatoria in relazione alle seguenti **controversie** (articolo 5, comma 1-bis):

- controversie relative a rapporti destinati a prolungarsi nel tempo o in cui sono coinvolti soggetti appartenenti alla stessa famiglia, gruppo sociale o area territoriale, per i quali appaiono preferibili soluzioni extragiudiziali che meglio consentono la prosecuzione del rapporto: **condominio, locazione, comodato, affitto di azienda, diritti reali, divisione, successioni, patto di famiglia**;
- rapporti particolarmente conflittuali, rispetto ai quali appare più fertile il terreno della composizione giudiziale: **responsabilità medica e sanitaria, diffamazione a mezzo stampa**;
- tipologie contrattuali che, oltre a sottendere rapporti duraturi tra le parti, conoscono una diffusione di massa: **contratti assicurativi, bancari e finanziari**.

Per tutte le restanti possibili controversie civili e commerciali la mediazione ha carattere facoltativo.

Le controversie in materia di **risarcimento del danno da circolazione di veicoli** e natanti, per le quali originariamente il decreto legislativo prevedeva la mediazione obbligatoria, sono state ricondotte alla mediazione facoltativa da decreto-legge n. 69/2013. Ciò in quanto – come spiegato dalla Relazione illustrativa del d.d.l. di conversione - «operano sul punto gli impulsi alla composizione stragiudiziale di cui agli articoli 148 e 149 del codice delle assicurazioni private» e soprattutto i dati sulla applicazione della mediazione nel periodo tra il 21 marzo 2011 e il 30 giugno 2012 dimostrano l'inutilità dell'istituto per questo tipo di controversie. A fronte di una percentuale generale del 46,4 per cento di raggiungimento dell'accordo nei casi di aderente (alla domanda di mediazione) comparso, le statistiche registrano una percentuale specifica del 96,2 per cento di aderente non comparso: «ne consegue che, per le dinamiche innescate dalla decisiva presenza dell'ente assicurativo, la funzionalità settoriale della mediazione è particolarmente bassa».

Per quanto riguarda la **fase successiva all'instaurazione della controversia civile**, a seguito della conversione del decreto-legge n. 69/2013, il **tentativo** di mediazione può svolgersi anche rispetto a **controversie già instaurate o addirittura già in appello**. L'articolo 5, comma 2, stabilisce che laddove il giudice ritenga, per la natura della causa, lo stato dell'istruzione e il comportamento delle parti, che sia esperibile una mediazione, potrà disporre che le parti vi procedano; in tal caso, il tentativo di **mediazione** diviene **condizione di procedibilità** dell'azione (tanto in primo grado quanto in appello).

Al di fuori di queste ipotesi, anche rispetto a controversie già instaurate, l'esperimento di un tentativo di conciliazione avrà carattere facoltativo.

Le **disposizioni sulla mediazione obbligatoria** (tanto rispetto al primo grado quanto all'appello) **non si applicano**:

Controversie per le quali la mediazione non è mai obbligatoria

- ai procedimenti per ingiunzione, per convalida di sfratto, possessori, di opposizione o incidentali relativi all'esecuzione forzata, ai procedimenti in camera di consiglio. In tali casi, infatti, un preventivo tentativo obbligatorio di mediazione appare inutile o controproducente, a fronte di una tutela giurisdizionale che è invece in grado, talvolta in forme sommarie e che non richiedono un preventivo contraddittorio, di assicurare una celere soddisfazione degli interessi medesimi;
- alle controversie per le quali sia stata attivata la «consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite», di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile. L'intento del legislatore è infatti quello di non duplicare i tentativi di mediazione;
- all'azione civile esercitata nel processo penale.

Al fine di facilitare il ricorso alla mediazione, si prevede a carico dell'**avvocato** uno speciale **obbligo di informazione** nei confronti del cliente, già all'atto del conferimento dell'incarico, relativo alla possibilità, ovvero all'obbligo, di avvalersi del procedimento di mediazione (articolo 4), nonché delle agevolazioni fiscali previste per la procedura. In caso di violazione dell'obbligo di informazione, il contratto tra l'avvocato e l'assistito è annullabile.

Il procedimento di mediazione

Il decreto legislativo n. 28 del 2010 opta per una regolamentazione «leggera» del procedimento di mediazione. Tale scelta si traduce nel **rinvio al regolamento dell'organismo** scelto dalle parti per la disciplina di dettaglio, nell'**assenza di formalità** per gli atti del procedimento e nella possibilità che esso si svolga secondo **modalità telematiche** (articolo 3).

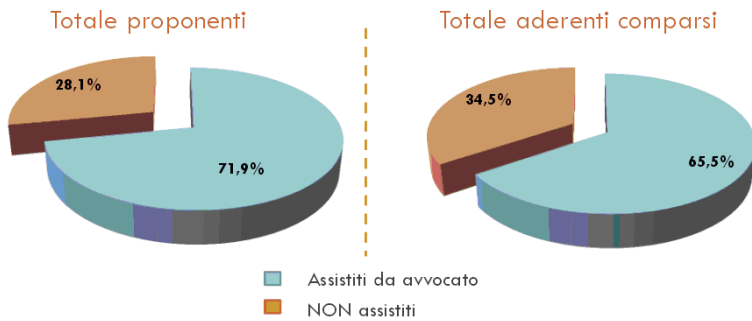
La **domanda di mediazione** viene presentata mediante deposito di un'istanza presso un **organismo di conciliazione**; il decreto-legge n. 69 del 2013 ha precisato che deve trattarsi di un organismo che abbia sede nel **luogo del giudice territorialmente competente per la controversia**; in caso di più domande relative alla stessa controversia, la mediazione si svolgerà presso l'organismo territorialmente competente presso il quale è stata presentata la prima domanda (facendo riferimento alla data del deposito dell'istanza).

Organismo di mediazione territorialmente competente

Ricevuta la domanda, spetta al responsabile dell'organismo di conciliazione **designare un mediatore** e fissare il **primo incontro** tra le parti non oltre 30 giorni dal deposito della domanda.

Tanto al primo incontro, quanto ai successivi, le parti dovranno partecipare alla mediazione con l'**assistenza di un avvocato**. L'obbligo di assistenza non opera dunque solo nella mediazione obbligatoria (art. 5, comma 1-bis) ma anche nella mediazione facoltativa (art. 8, comma 1).

Necessaria assistenza dell'avvocato



In realtà, come ben evidenziano i [dati della Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia](#) (relativi al periodo 1° gennaio 2013 - 30 settembre 2013), già prima del 21 settembre 2013 - data a partire dalla quale la presenza dell'avvocato nel procedimento di mediazione è divenuta obbligatoria - i proponenti la mediazione erano nel 71,9% dei casi assistiti da

un legale. Anche gli aderenti alla mediazione comparivano dinanzi al mediatore nel 65,5% dei casi assistiti da un avvocato.

Ai sensi dell'articolo 8 già in sede di **primo incontro** il mediatore deve invitare le parti e i loro avvocati a esprimersi sulla possibilità di iniziare la procedura di mediazione. In caso negativo **la mediazione si conclude subito e all'organismo di mediazione non è dovuto alcun compenso**.

L'art. 5, comma 2-bis, chiarisce che quando la mediazione è **condizione di procedibilità dell'azione** (in quanto prevista come obbligatoria dal decreto, ovvero prescritta dal giudice) «la condizione si considera **avverata se il primo incontro dinanzi al mediatore si conclude senza l'accordo**».

Inoltre, se una delle parti non partecipa proprio alla mediazione (e dunque non si presenta al primo incontro), senza giustificato motivo, il giudice potrà desumere da questa condotta argomenti di prova nel successivo giudizio.

La **durata massima** del procedimento è fissata in **3 mesi**, calcolati dalla data di deposito della domanda di mediazione (articolo 6; il termine originariamente previsto dal d.lgs. 28/2010 era di 4 mesi). Peraltro, il tempo dedicato alla mediazione (art. 6), nonché il periodo di rinvio del giudizio imposto dal giudice nei casi di mediazione obbligatoria (art. 5, comma 1-bis), non si computano ai fini del rispetto del termine di **ragionevole durata del processo** previsto dalla legge Pinto (legge n. 89 del 2001).

Durata massima della mediazione: 3 mesi

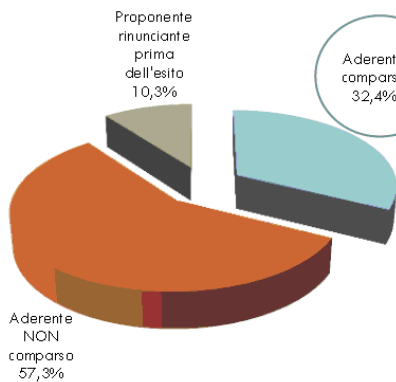
Il procedimento di mediazione è protetto da norme che assicurano alle parti la **tutela della riservatezza** rispetto alle dichiarazioni e alle informazioni emerse. Tali informazioni non saranno utilizzabili in sede processuale, salvo esplicito consenso delle parti, e il mediatore sarà tenuto al segreto professionale su di esse. Quando il mediatore svolge sessioni separate con le singole parti, non potrà rivelare alcuna informazione, acquisita durante tali sessioni, all'altra parte. La finalità della previsione, propria delle esperienze comparate a livello internazionale, è finalizzata a consentire alle parti di svelare ogni dato utile al compromesso, senza timore che poi possa essere oggetto di un uso contro la parte medesima; le parti si sentiranno così libere di manifestare i loro reali interessi davanti a un soggetto terzo dotato di adeguata preparazione per comporre la controversia e tenuto all'assoluto riserbo.

L'esito del procedimento

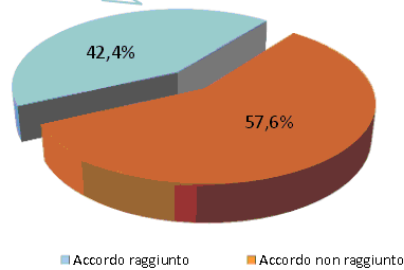
I possibili risultati della mediazione sono i seguenti (articolo 11):

- **raggiungimento di un accordo amichevole**; il mediatore forma il processo verbale, al quale è allegato l'accordo, sottoscritto dalle parti;
- **mancato raggiungimento dell'accordo**; in tal caso, **il mediatore può formulare una proposta di conciliazione**, che viene comunicata per iscritto alle parti, le quali hanno 7 giorni di tempo per accettarla o rifiutarla (il silenzio equivale al dissenso); prima della proposta il mediatore dovrà informare le parti sulle conseguenze di un eventuale rifiuto in relazione alla possibile impossibilità di ripetizione delle spese processuali. Se le parti accettano la proposta, su questa si forma il processo verbale, in caso contrario, il mediatore redige comunque il **verbale di mancato accordo** (depositandolo presso l'organismo) che conterrà l'enunciazione della proposta e delle ragioni dell'insuccesso, dando eventualmente atto della mancata partecipazione di una delle parti al procedimento di mediazione.

Presenza delle parti



Esito della mediazione con aderente comparso



Fonte: Ministero della Giustizia, D.O.G. (Direzione generale di statistica), [Statistiche relative al periodo 1° gennaio-31 dicembre 2013](#)

I dati del Ministero della Giustizia, evidenziano che nel 2013 per i procedimenti di mediazione avviati, l'aderente è comparso nel 32,4% dei casi (nel 10,3% dei procedimenti è

stato il proponente a rinunciare prima della conclusione mentre nel 57,3% dei procedimenti avviati l'aderente non è comparso). Quanto la mediazione si è correttamente instaurata, l'**accordo** è stato raggiunto nel **42,4% dei casi**.

Il tasso di successo della mediazione cresce al crescere dell'incidenza delle mediazioni volontarie, e diminuisce quando il procedimento di mediazione è condizione di procedibilità dell'azione. Il tasso di successo della mediazione è infatti al 58,7% quando il DL 689/2013 reintroduce la mediazione obbligatoria; da quel momento l'esito positivo della mediazione si avrà nel 32,9% dei procedimenti.

Di contro, quando la mediazione è obbligatoria aumentano le percentuali di comparizione dell'aderente al procedimento (dal 23,3% al 36,5%), consapevole che la sua condotta potrà poi essere valutata dal giudice nel corso dell'eventuale successivo processo civile.

Se la mediazione si conclude con una conciliazione, il verbale contenente l'accordo, ove «sottoscritto dagli avvocati che assistono tutte le parti», costituisce **titolo esecutivo** per l'espropriazione forzata, l'esecuzione per consegna e rilascio, l'esecuzione degli obblighi di fare e non fare, nonché per l'iscrizione di ipoteca giudiziale. In questo caso dunque **non** è **necessario** procedere con l'**omologazione** da parte del tribunale in quanto spetterà agli avvocati certificare la conformità dell'accordo alle norme imperative e all'ordine pubblico.

L'art. 12 del decreto legislativo precisa che «in tutti gli altri casi» l'accordo allegato al verbale potrà essere omologato dal presidente del tribunale.

Nel caso di fallimento della mediazione per mancata accettazione della proposta, si prevede una disciplina speciale delle **spese del successivo giudizio civile**: in particolare, a carico della parte vincitrice che non abbia accettato una proposta di mediazione integralmente corrispondente al successivo provvedimento giudiziario, sono previste l'imputazione delle spese processuali e la condanna a versare allo Stato, a titolo di sanzione processuale, una somma parametrata sul contributo unificato (articolo 13).

La conciliazione sottoscritta dagli avvocati è titolo esecutivo

In tutti gli altri casi, omologazione

Gli organismi di mediazione

Il decreto legislativo n. 28 del 2010, rinviando ad un regolamento di attuazione per la disciplina di dettaglio, ha schematicamente regolato la figura istituzionale degli organismi di mediazione, ovvero degli **enti pubblici o privati presso i quali può svolgersi il procedimento di mediazione**.

Il decreto-legge n. 69/2013, modificando l'articolo 16 del decreto legislativo, ha stabilito inoltre che **gli avvocati sono di diritto mediatori**. Dovranno comunque iscriversi ad organismi di mediazione ed essere **adeguatamente formati** in materia di mediazione, conservando la propria preparazione con percorsi di aggiornamento teorico-pratici a ciò focalizzati, nel rispetto di quanto previsto dal codice deontologico.

Il decreto legislativo prevede l'istituzione di un **Registro degli organismi di mediazione**, tenuto e vigilato dal Ministero della giustizia. Al 24 marzo 2014 in tale registro risultavano iscritti **1.015** organismi.

In base all'art. 18 del decreto legislativo, anche i **consigli degli ordini forensi** possono costituire organismi, da iscrivere a semplice domanda, che facciano uso del proprio personale e dei locali messi a disposizione dal presidente del tribunale.

Nel Registro possono essere iscritti anche gli organismi di mediazione istituiti, per materie di loro competenza, presso i **consigli degli ordini professionali e presso le Camere di commercio** (articolo 19); l'iscrizione avviene a semplice domanda, ma previa

Enti pubblici o privati iscritti nel registro

ma anche avvocati,

consigli degli ordini forensi,

consigli degli ordini professionali e

autorizzazione del Ministero della giustizia, subordinata alla verifica di alcuni requisiti minimi, che consentono all'organismo il materiale svolgimento dell'attività. La facoltà di istituire organismi di mediazione anche presso i consigli di ordini professionali diversi da quelli forensi risponde essenzialmente all'esigenza di sviluppare organismi in grado di dare rapida soluzione alle controversie in determinate materie tecniche (ad es. in materia ingegneristica, informatica, contabile o simili).

Fonte: Ministero della Giustizia, D.O.G. - Direzione generale di statistica

Organismi di mediazione iscritti nel registro, e procedimenti di mediazione rispettivamente definiti, al 31 dicembre 2013.

Tipologia Organismi di conciliazione	Organismi al 31.12.2013	Definiti
CAMERA DI COMMERCIO	87	3.902
ORGANISMI PRIVATI	699	12.882
ORDINE AVVOCATI	115	6.900
ALTRI ORDINI PROFESSIONALI	85	336
Totale complessivo	986	24.019

Con la domanda di iscrizione al registro, gli organismi debbono in particolare depositare il **regolamento di procedura** ed il **codice etico**. Al regolamento dovranno allegarsi le **tabelle delle indennità** degli enti privati, mentre quelle degli enti pubblici sono stabilite con decreto. Nei casi di parti cui spetta, nel processo, il gratuito patrocinio, l'organismo fornirà la prestazione gratuitamente.

La disciplina della formazione del registro, delle modalità di iscrizione, della sua articolazione in sezioni, dei requisiti di professionalità ed efficienza degli enti di mediazione come dei mediatori-persone fisiche, è ora contenuta nel **D.M. n. 180 del 2010** (come modificato dal D.M. n. 145/2011), che ha determinato anche l'ammontare minimo e massimo delle indennità in favore degli organismi di mediazione pubblici, nonché i criteri per l'approvazione delle tabelle delle indennità proposte dagli organismi di mediazione privati.

Il medesimo DM 180 del 2010 ha istituito presso il Ministero della giustizia l'**Elenco dei formatori per la mediazione**, dettandone stringenti requisiti di organizzazione, professionalità ed onorabilità. Al 24 marzo 2014 in detto elenco erano iscritti **411** formatori.

Sia detto Elenco che il Registro degli organismi di mediazione sono tenuti e vigilati dal Ministero della giustizia attraverso un **responsabile** che ne cura l'aggiornamento e verifica la sussistenza e permanenza dei requisiti di iscrizione.

Attuazione: DM 180/2010

Le agevolazioni fiscali

Al fine di incentivare il ricorso alla mediazione, il decreto legislativo prevede l'**esenzione dall'imposta di bollo** e da ogni spesa, tassa o altro diritto di analoga natura degli atti relativi al procedimento di mediazione, nonché l'**esenzione del verbale d'accordo** dall'imposta di registro (entro il limite di valore di 50.000 euro); inoltre, ai soggetti che si avvalgono della mediazione stragiudiziale è riconosciuto un **credito d'imposta** commisurato all'indennità versata all'organismo di conciliazione fino ad un massimo di 500 euro e ridotto della metà in caso di insuccesso della mediazione.

Credito d'imposta per chi usa la mediazione

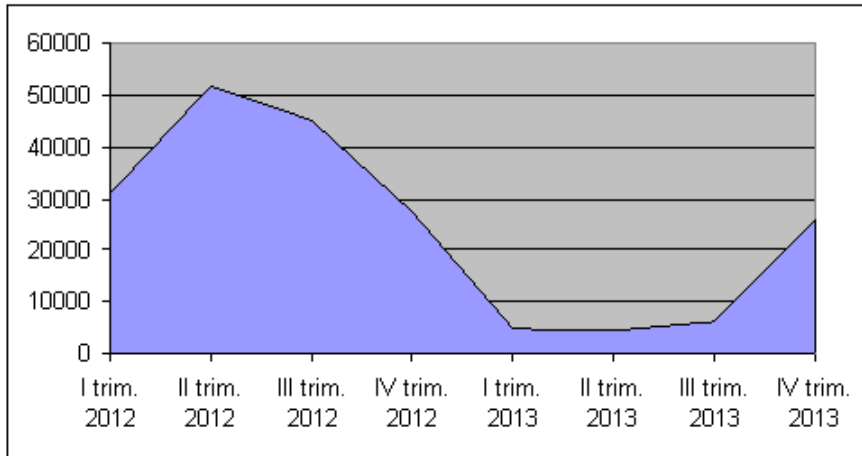
Quando è obbligatorio esperire la mediazione, la parte avente diritto all'ammissione al **gratuito patrocinio** (ovvero titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 10.628,16) è esentata dal pagamento dell'indennità all'organismo di conciliazione: sarà a tal fine sufficiente il deposito presso quest'ultimo di una autocertificazione, fermo restando il diritto dell'ente a richiedere i documenti giustificativi.

Chi ha diritto al gratuito patrocinio non paga la mediazione

Statistiche 2013

I dati resi disponibili dal Ministero della Giustizia (Dipartimento della organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione Generale di Statistica) relativi al **periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2013**, evidenziano come nel 2013 siano stati iscritti **41.604 procedimenti di mediazione**.

Iscrizioni mediazioni: confronto 2012 - 2013



Si tratta di numeri in significativo calo rispetto alle 154.878 iscrizioni del 2012, che scontano gli effetti della sentenza della Corte costituzionale che ha soppresso la mediazione obbligatoria. Non è un caso se nel **quarto trimestre del 2013**, quando la mediazione

obbligatoria è reintrodotta, si registrano circa **8.700 iscrizioni al mese**; nei trimestri precedenti del 2013 le iscrizioni mensili erano circa 1.700.

Degli oltre 41.000 procedimenti di mediazione avviati nel 2013, il 54,7% sono relativi a controversie a mediazione obbligatoria, con procedimenti instaurati dunque dopo il DL 69/2013. Il 41,9% dei procedimenti iscritti sono riconducibili a mediazione volontaria, l'1,4% a mediazione obbligatoria in forza di una clausola contrattuale e l'1,9% a mediazione demandata dal giudice.

Per quanto riguarda la **materia della controversia** per la quale è promossa la mediazione, la maggior parte delle iscrizioni fanno riferimento a settori per i quali la mediazione ha sempre avuto carattere volontario (11.135, pari al 26,8%), proprio in quanto per la maggior parte dell'anno quella è stata l'unica mediazione possibile.

Tra le materie per le quali è stata reintrodotta la mediazione obbligatoria dal D.L. 69/2013 si registrano 7.323 iscrizioni per mediazioni relative a "contratti bancari" (17,6%), 4.926 iscrizioni relative a "diritti reali" (11,8%), 4.024 iscrizioni per controversie in materia di "condominio" (9,7%) e 3.237 inerenti la "locazione" (7,8%). Seguono i "risarcimenti di danni da responsabilità medica" (6,2%), i "contratti assicurativi" (5,4%) e le "successioni ereditarie" (3,7%). Chiudono la speciale classifica i procedimenti per "risarcimento danni da diffamazione a mezzo stampa" (0,7%) e quelli per patti di famiglia (0,1%).

	2013 1 gennaio - 31 dicembre			
	PENDENTI INIZIALI	ISCRITTI	DEFINITI	PENDENTI FINALI
Condominio	923	4.024	1.860	3.087
Diritti reali	3.948	4.926	2.445	6.429
Divisione	1.307	1.730	755	2.282
Successioni ereditarie	1.020	1.549	807	1.762
Patti di famiglia	64	35	13	86
Locazione	2.282	3.237	1.803	3.716
Comodato	327	496	233	591
Affitto di Aziende	256	474	159	571
Risarcimento danni da circolazione veicoli e natanti	1.860	586	1.375	1.071
Risarcimento danni da responsabilità medica	1.264	2.572	1.197	2.639
Risarcimento danni da diffamazione a mezzo stampa	256	286	139	403
Contratti assicurativi	1.403	2.265	1.138	2.530
Contratti bancari	2.433	7.323	3.868	5.888
Contratti finanziari	669	967	488	1.148
Altra natura della controversia	5.625	11.135	7.740	9.020
Totale	23.638	41.604	24.019	41.222

Le politiche dell'Unione Europea in materia di mediazione (a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione Europea)

La Direttiva sulla mediazione

Nel maggio del 2008 l'Unione europea ha adottato la direttiva [n. 2008/52/CE](#), relativa a determinati aspetti della **mediazione** in materia **civile e commerciale**. Scopo dell'intervento normativo era facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e di promuoverne la composizione amichevole incoraggiando il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario.

L'obiettivo di migliorare l'accesso dei cittadini europei alla giustizia mediante la promozione di procedure extragiudiziali e alternative di risoluzione delle controversie era stato dichiarato dalle Istituzioni europee fin dal **Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999**; inoltre, già nel maggio del 2000, il Consiglio aveva adottato **conclusioni sui metodi alternativi di risoluzione** nelle controversie in materia civile e commerciale.

La direttiva è stata adottata a seguito della pubblicazione del [Libro verde del 2002](#) sui modi alternativi di risoluzione delle controversie, e del [codice di condotta](#) per mediatori.

La direttiva si applica alle **controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale**; non si estende invece alla materia fiscale, doganale e amministrativa, né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri.

Secondo la disciplina gli Stati membri consentono ai **tribunali** di **suggerire** alle parti di ricorrere alla mediazione, **senza tuttavia obbligarle a tale scelta**.

Disposizioni particolari riguardano l'**esecuzione degli accordi** raggiunti attraverso la mediazione: tutti gli Stati membri devono predisporre una procedura che consenta l'**esecutività**, su **istanza** delle parti, dell'**accordo** risultante dalla **mediazione** attraverso una **sentenza**, una **decisione** o una **dichiarazione di autenticità** emessa da un tribunale o da un organismo pubblico.

Norme particolari sono previste per quanto riguarda la **sospensione dei termini di decadenza e prescrizione**: gli Stati membri devono provvedere affinché **alle parti** che scelgono la mediazione nel tentativo di dirimere una controversia **non sia** successivamente **impedito di avviare un procedimento giudiziario** o di arbitrato in seguito ad una mediazione **per il fatto che siano scaduti i termini di prescrizione**.

Secondo la direttiva, inoltre, **né i mediatori né i soggetti coinvolti nell'amministrazione** del procedimento di mediazione **sono obbligati a testimoniare** nel procedimento giudiziario riguardo alle **informazioni risultanti da un procedimento di mediazione o connesse con lo stesso**, tranne nei casi in cui:

- ciò sia necessario per superiori considerazioni di **ordine pubblico**, in particolare sia necessario per **scongiorare un danno all'integrità fisica** di una persona;
- la comunicazione del contenuto dell'accordo risultante dalla mediazione sia **necessaria** ai fini dell'**applicazione o dell'esecuzione di tale accordo**.

La direttiva infine obbliga gli Stati membri ad incoraggiare la **formazione dei mediatori**, nonché la redazione e l'applicazione di **codici di condotta professionali**.

La valutazione degli effetti della direttiva

Lo scorso febbraio la Direzione generale per le politiche interne – Dipartimento: Diritti dei cittadini e affari costituzionali, del Parlamento europeo ha presentato lo [studio](#) "**Riavviare la direttiva sulla mediazione: valutazione dell'impatto limitato della sua attuazione negli stati membri e proposte per aumentare il numero di mediazione nell'Ue**".

[Rebooting the Mediation Directive](#)

Lo studio, cui hanno contribuito 816 esperti da tutta Europa, mostra una **deludente performance della mediazione** in quasi tutti i 28 Stati Membri: **tale strumento risulta infatti ancora utilizzato in meno dell'1% casi nell'Ue; ciò dipenderebbe - secondo la ricerca - dalla debolezza delle politiche, legislative e non, volte a promuovere tale strumento stragiudiziale**.

[Finora risultati deludenti](#)

In particolare, secondo lo studio, la direttiva sulla mediazione del 2008 in materia civile e commerciale, pur avendo contribuito a stimolare la **riflessione** sulla mediazione e sui metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ciò sarebbe dimostrato dalla crescita negli ultimi anni del numero di organismi di mediazione, di pubblicazioni, di conferenze e di corsi di formazione di ogni genere. nonostante tale risultato), non avrebbe in ogni caso raggiunto l'obiettivo fissato nel suo articolo 1: facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e promuovere la composizione amichevole delle medesime incoraggiando

il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario.

Lo studio riporta che solo l'Italia ha un **numero di mediazioni** nell'ordine delle **200 mila unità all'anno**; seguono Germania, Paesi Bassi, e Regno Unito con un numero di mediazioni che superano di poco le **10 mila unità**, mentre un significativo numero di Stati membri **non arrivano alle 500** mediazioni annuali.

[Italia al top](#)

Dall'**analisi comparativa** delle normative nei 28 Stati Membri e dalla **valutazione** degli **effetti** prodotti dalla direttiva sulla mediazione, emerge che **solo un certo grado di obbligatorietà** nel disciplinare il tentativo di conciliazione (obbligatorietà consentita, ma non imposta dalla normativa comunitaria) **può determinare un numero significativo di mediazioni**; gli **altri meccanismi** regolatori analizzati nello studio, come la protezione della riservatezza, la frequenza dell'invito alla mediazione da parte dei giudici e un sistema affidabile di accreditamento dei mediatori, **non accrescerebbero in modo apprezzabile il volume delle mediazioni**.

[L'importanza di prevedere l'obbligatorietà del tentativo](#)

Secondo lo studio, inoltre, aver stabilito normativamente **elementi di obbligatorietà** nella mediazione può determinare un **effetto positivo anche sulle mediazioni volontarie**.

Ad esempio, **in Italia** – prosegue lo studio - quando il tentativo di conciliazione **non era obbligatorio** (fino al 2011) vi erano **meno di 2.000** mediazioni **all'anno**; una volta divenuto il tentativo **obbligatorio per legge** (marzo 2011 - ottobre 2012), il numero di mediazioni volontarie sarebbe salito a **quasi 45.000**, rispetto a un **totale di circa 220.000**; quando il tentativo è tornato a essere solo **volontario** (ottobre 2012 - settembre 2013), assieme a quello delle mediazioni obbligatorie anche il numero di quelle volontarie **sarebbe precipitato quasi a zero**.

Secondo lo studio, ora che la mediazione è nuovamente un **prerequisito del contenzioso**, in talune tipologie di casi, il numero di procedure avviate, **obbligatorie e volontarie**, sarebbe tornato **ad alcune decine di migliaia al mese**. Lo studio ritiene che in Italia è stato adottato un **modello di mediazione obbligatoria "mitigata"**, posto che, in certe tipologie di casi, alle parti di una lite è richiesto unicamente di partecipare a un **incontro preliminare** (e **gratuito**) con un mediatore, e non di affrontare (e pagare) per una procedura di mediazione completa: **ciascuna parte**, se non è convinta che la mediazione abbia buone cianche di successo, **può uscire dalla procedura** durante questo incontro preliminare e rivolgersi direttamente al **tribunale** senza conseguenze negative. Secondo lo studio tale modello presenta pertanto il vantaggio di ridurre al minimo le preoccupazioni in merito al **diritto delle parti di accedere alla giustizia**.

In sintesi, gli esperti consultati nello studio, da un lato, supportano fortemente una serie di **misure non legislative** che potrebbero favorire lo sviluppo della mediazione ; dall'altro, suggeriscono (a stragrande maggioranza) che la sola via per l'affermarsi della mediazione nell'Ue sia l'introduzione di **una forma "mitigata" di tentativo obbligatorio di conciliazione**.

Lo studio, infine, propone **due strade per "riavviare" la Direttiva** sulla mediazione: **emendarla** oppure (facendo leva sull'articolo 1 del testo in vigore), chiedere a ciascuno Stato membro di **fissare**, e impegnarsi a raggiungere, un **indice di equilibrata relazione tra numero di processi e di mediazioni in campo civile**.

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 11 della direttiva entro il 21 maggio 2016 la Commissione deve presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una **relazione sull'attuazione della presente direttiva**, in cui è esaminato in particolare lo sviluppo della mediazione nell'Unione europea e l'impatto della stessa negli Stati membri (se del caso, la relazione è corredata di proposte di modifica). La comunicazione è altresì prevista dal Piano di azione della Commissione europea per l'attuazione del Programma di Stoccolma.

Si segnala infine che sull'attuazione della direttiva sulla mediazione il Parlamento europeo il 13 settembre 2011 ha approvato una [risoluzione](#) non legislativa.

Il pacchetto ADR- ODR

L'Unione europea si è recentemente dotata di nuovi strumenti normativi in materia di **strumenti alternativi di risoluzione delle controversie**. Il pacchetto normativo comprende:

- la [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 – Alternative dispute resolution per i consumatori**);

Per ADR – *Alternative Dispute Resolution*, deve intendersi un sistema di risoluzione delle controversie – alternativo alla giustizia civile – cui le parti ricorrono allo scopo di prevenire e risolvere le liti nel modo più efficiente possibile; tali procedure, comprendenti la conciliazione e l'arbitrato, sono distinte dalla giustizia tradizionale e perseguono alcuni fondamentali obiettivi quali: a) la riduzione dei tempi e dei costi per i litiganti; b) il miglioramento della qualità degli accordi; c) la deflazione del contenzioso presso i Tribunali.

- il [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 – Online dispute resolution per i consumatori**).

La direttiva ADR

Il perimetro di applicazione della direttiva ADR ([direttiva 2013/11/UE](#)) è, da un lato, più ampio rispetto alla precedente direttiva sulla mediazione, concernendo tutte le procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, sia nazionali che transfrontaliere, attraverso l'intervento di un **organismo ADR** che **propone** o **impone** una **soluzione** o riunisce le parti al fine di agevolare una soluzione amichevole. Dall'altro, la nuova disciplina riguarda esclusivamente le procedure aventi ad oggetto controversie concernenti **obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi tra professionisti stabiliti nell'Unione e consumatori residenti nell'Unione**.

Campo
d'applicazione

Inoltre la direttiva ADR **non si applica**, tra l'altro:

- alle **procedure avviate da un professionista nei confronti di un consumatore**;
- ai servizi **non economici d'interesse generale**;
- alle **controversie fra professionisti**;
- alla negoziazione diretta tra consumatore e professionista;
- ai tentativi messi in atto da un giudice al fine di giungere a una composizione della controversia nel corso di un procedimento giudiziario riguardante la controversia stessa;
- ai servizi di **assistenza sanitaria** prestati da professionisti sanitari a pazienti.

La direttiva stabilisce **requisiti armonizzati di qualità** in materia di **organismi** e di **procedure** di risoluzione alternativa di controversie; tali requisiti sono ispirati ai principi di **trasparenza, efficacia, equità e imparzialità**. Gli Stati membri possono conservare o introdurre norme che prevedano **misure ulteriori** rispetto a quanto stabilito dalla direttiva al fine di assicurare un **livello superiore di tutela dei consumatori**.

Per quanto riguarda il rapporto con altri atti giuridici dell'Unione, la direttiva prevede che, salvo ove sia dalla stessa disposto diversamente, in caso di conflitto con un altro atto giuridico dell'Unione riguardante le procedure extragiudiziali di ricorso avviate da un consumatore nei confronti di un professionista, **prevale la direttiva** stessa. È inoltre previsto che la direttiva si applichi **fatta salva la direttiva 2008/52/CE**.

La direttiva prevede, tra l'altro, che gli Stati membri garantiscano l'obbligo a carico dei professionisti stabiliti nei loro territori di **informare i consumatori in merito all'ente** cui rivolgersi per affrontare un potenziale contenzioso sui contratti che li opponga ad esse.

Tra i requisiti di efficacia che gli Stati membri devono garantire si segnala che **l'esito della procedura ADR** deve essere 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 complesse, il termine è prorogabile di ulteriori 90 giorni).

Durata della
procedura: 90
giorni

È, tra l'altro, prevista l'elaborazione da parte della Commissione europea di un **elenco di organismi ADR** sulla base delle notificazioni delle autorità competenti degli **Stati membri** che individuano gli organismi ADR che rispettano i **requisiti** di qualità fissati nella direttiva.

La direttiva dovrà essere recepita dagli Stati entro il mese di **luglio 2015**.

Il regolamento ODR

Il **regolamento ODR** istituisce una **piattaforma web** gratuita, in tutte le lingue dell'UE, per la **risoluzione delle controversie sulle vendite online**; su tale piattaforma, gestita dalla Commissione, consumatori e professionisti potranno presentare reclami attraverso moduli standard elettronici e reperire le informazioni utili ai fini della scelta del regime di risoluzione più appropriato.

Campo
d'applicazione:
vendite online

Si tratta di uno sportello unico che provvederà a inviare automaticamente il reclamo del consumatore all'ente nazionale competente agevolando la soluzione del contenzioso nel giro di trenta giorni.

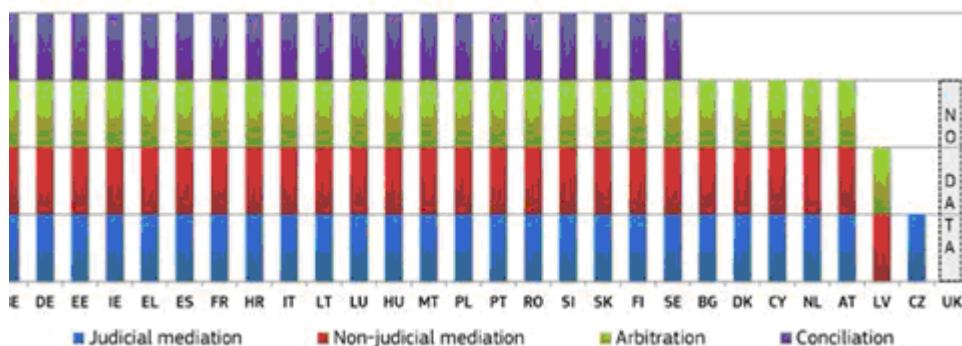
Il regolamento si applica alla **risoluzione extragiudiziale** delle controversie concernenti **obbligazioni contrattuali** derivanti da contratti di **vendita o di servizi online** tra un consumatore residente nell'Unione e un professionista stabilito nell'Unione attraverso l'intervento di un organismo ADR inserito nell'elenco citato elaborato dalla Commissione europea, e che comporta l'utilizzo della piattaforma ODR; si applica altresì alla risoluzione extragiudiziale delle **controversie avviate da un professionista nei confronti di un consumatore**, nella misura in cui la legislazione dello Stato membro in cui il consumatore risiede abitualmente autorizza la risoluzione di tali controversie attraverso l'intervento di un organismo ADR.

Le ultime iniziative della Commissione europea: i Quadri UE di valutazione della giustizia

La disponibilità di mezzi alternativi di risoluzione alternativa delle controversie (civili e commerciali) presso gli ordinamenti nazionali è uno dei parametri adoperati dalla Commissione europea nell'elaborazione dei **Quadri UE di valutazione della giustizia**.

A partire dal marzo 2013 la Commissione si è impegnata alla presentazione di **rapporti annuali** di valutazione comparativa dei **sistemi giurisdizionali degli Stati membri**. I due Quadri di valutazione finora presentati (**2013 e 2014**) si sono concentrati sul **contenzioso civile, commerciale e amministrativo**. A tal fine sono stati utilizzati indicatori di **efficienza** (durata dei procedimenti, tasso di ricambio e numero di cause pendenti), **qualità** (formazione obbligatoria dei giudici, monitoraggio e valutazione delle attività dei tribunali, risorse umane e finanziarie assegnate ai tribunali e disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione e di metodi alternativi di risoluzione delle controversie), e **indipendenza** (in particolare dati sulla percezione dell'indipendenza della magistratura) L'edizione 2014 fornisce anche una prima rassegna comparativa generale sulle modalità organizzative dei sistemi giudiziari nazionali a garanzia dell'indipendenza della magistratura nei casi in cui possa essere a rischio; analizza, ad esempio, le garanzie giuridiche contro il trasferimento e la revoca dei giudici.

La seguente tabella (Fonte: Consiglio d'Europa) contenuta nel [Quadro UE di valutazione della giustizia 2014](#) evidenzia le tipologie di **strumenti di risoluzione alternativa disponibili** negli Stati membri:



Non sono tuttavia riportati i volumi di impiego di tali strumenti nei singoli Stati membri (per i quali si rinvia allo studio del parlamento Europeo citato).

Il rapporto 2014 riporta infine i risultati di un sondaggio condotto da Eurobarometro nel 2012 circa **l'interesse dei cittadini**

per i metodi di risoluzione alternativa delle controversie: i risultati di tale sondaggio mostrano che **l'89 per cento** degli intervistati **avrebbe cercato un accordo al di fuori del tribunale**, mentre **l'8%** ha affermato che sarebbe in ogni caso andato innanzi ad una **corte**.

Si segnala infine che la Commissione europea ha ribadito, da ultimo, nella comunicazione COM(2014)144 **L'agenda per la giustizia dell'Unione europea per il 2020 - Rafforzare la fiducia, mobilità e crescita all'interno dell'Unione**, la raccomandazione agli Stati membri di promuovere l'uso di tipologie di ricorso extragiudiziale.