ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CCLI
n. 2

RELAZIONE
SUGLI EFFETTI PRODOTTI E SUI RISULTATI CONSEGUITI DALL'APPLICAZIONE DELL'ISTITUTO DELLA MEDIAZIONE FINALIZZATA ALLA CONCILIAZIONE DELLE CONTROVERSIE CIVILI E COMMERCIALI

(Anno 2019)

(Articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28)

Presentata dal Ministro della giustizia
(BONAFEDE)

Trasmessa alla Presidenza il 14 maggio 2020

PAGINA BIANCA

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI DI GIUSTIZIA
DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI INTERNI
UFFICIO II – ORDINI PROFESSIONALI E ALBI

OGGETTO: Relazione al Parlamento sugli effetti prodotti e sui risultati conseguiti nell'anno 2019 dall'applicazione delle disposizioni del riformato art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28/2010, come modificato dalla legge n. 98/2013 e dalla legge n. 96/2017 sulla mediazione.

Con nota prot. GAB n. 8665.U e DAG n. 43203.E del 3 marzo 2020, il sig. Capo di Gabinetto aveva chiesto a questa Direzione generale di trasmettere una relazione contenente le informazioni indicate nell'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28/2010, come modificato dalla legge n. 98/2013 e dalla legge n. 96/2017, ricordando che il termine previsto per la trasmissione al Parlamento è il 30 giugno 2020.

Per corrispondere a tale richiesta, si rappresenta quanto segue.

In Italia le procedure di risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione, pur risultando oggetto di attenzione, hanno sempre sollevato dubbi e polemiche in considerazione della radicata tradizione giuridica di risoluzione delle controversie incentrata sulla giurisdizione.

È però innegabile che da tempo negli ordinamenti evoluti, siano essi di *civil law* o di *common law*, si fa sempre più ricorso a tali procedure (cd. ADR). Alla base di questa tendenza si possono individuare due fondamentali ragioni: la convinzione, da un lato, che la via tradizionale del ricorso alla giurisdizione esasperi i conflitti, rendendoli più acuti, laddove la via conciliativa tende ad attenuarli quando non riesce a comporli; la convinzione, dall'altro lato, che, poiché nella civiltà evoluta all'esplosione dei diritti si è accompagnata un aumento esponenziale delle richieste di tutela, la strada della composizione conciliativa rappresenta un'apprezzabile maniera per fronteggiare l'eccesso di contenzioso dinanzi ai giudici, che ormai buona parte degli ordinamenti statali non è in grado di affrontare adeguatamente. In altri termini vi è una diffusa esigenza di rispondere in modo efficace e nuovo all'espansione della domanda di giustizia, tipica delle società evolute, che abbia al centro gli interessi della collettività e che realizzi un sistema coerente ed equilibrato.

In tale contesto si colloca l'intervento del legislatore nazionale che, con il d. lgs. 4 marzo 2010, n. 28, ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della mediazione, il cui obiettivo è quello – come si legge nella relazione illustrativa – di diffondere la cultura della conciliazione, per garantire a tutti un accesso paritario alla giustizia e deflazionare i ruoli dei giudici. Scopo diretto della mediazione è quello di assistere le parti, di aiutarle a riacquistare un minimo di fiducia reciproca, di riattivare una comunicazione costruttiva e positiva che permetta loro di trovare un accordo anche costruendo una soluzione creativa in grado di soddisfare pienamente i loro interessi. Mentre l'accordo meramente transattivo generalmente pone fine alla controversia, ma non al conflitto tra le parti, l'accordo raggiunto in sede di mediazione ha quale obiettivo quello di soddisfare tutti gli interessi delle parti e di istaurare una relazione positiva duratura che non solo chiuda la controversia, ma abbia alte probabilità di porre fine anche al conflitto. La mediazione, infatti, offre al cittadino la possibilità di

Ministero della Giustizia - Allegato_m_dg.GAB.27-04-2020.0014498.E_Relazionealparlamentosugliieffettidellalme.pdf pag. 1 di 9

Ministero della Giustizia - Allegato_m_dg.GAB.27-04-2020.0014498.E_Relazionealparlamentosuglieffettidellame.pdf pag. 2 di 9

contribuire a concepire soluzioni anche originali e creative dei litiganti, nell'ottica di una visione di non contrapposizione nella gestione della conflittualità.

Il legislatore, pertanto, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale e comunitaria, al fine di garantire una spinta deflattiva del contenzioso e minimizzare l'intervento statale nella disciplina del concreto esercizio dell'attività di mediazione, ha configurato questo istituto quale condizione di procedibilità e non di proponibilità della domanda; ha dato al procedimento una durata molto contenuta; ha previsto costi ridotti e la gratuità per i non abbienti; ha stabilito che produca gli stessi effetti della domanda giudiziale sulla prescrizione e che impedisca la decadenza.

Le esperienze ormai consolidate in altri paesi europei hanno dimostrato che la mediazione può costituire un importante strumento di riduzione sia del contenzioso giudiziario civile sia, conseguentemente, dei tempi di attesa della decisione della controversia. Si tratta di un beneficio di notevole rilevanza, specie se rapportato a quello che certamente è il principale problema del sistema giudiziario italiano, ossia l'eccessiva durata dei processi civile.

L'art. 5 del d. lgs. 4 marzo 2010, n. 28, stabilisce i casi in cui la procedura rappresenta condizione di procedibilità della domanda giudiziale: si tratta, in particolare, delle controversie vertenti nelle materie originariamente indicate nel primo comma dell'art. 5 e oggi elencate nel comma 1-*bis* del medesimo art. 5, a seguito alla sentenza n. 272 del 6 dicembre 2012, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina relativa alla cd. mediazione obbligatoria per eccesso di delega legislativa, e alla conseguente riforma attuata con il decreto-legge n. 69/2013, convertito con modificazioni nella legge n. 98/2013.

Preme, al riguardo, ricordare che la formulazione originaria dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28/2010, prevedeva la natura strutturale, e non temporanea, della mediazione cd. obbligatoria. Con la citata la sentenza n. 272/2012, tuttavia, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disciplina per violazione degli artt. 76 e 77 Cost.: in estrema sintesi, la Corte ha affermato che l'obbligatorietà della mediazione (o meglio, la sanzione dell'improcedibilità della domanda giudiziale connessa al mancato previo esperimento del procedimento di mediazione) non potesse essere prevista con lo strumento del decreto legislativo (il d.lgs. n. 28/2010), in mancanza di esplicita indicazione in tal senso nella relativa legge delega (la legge n. 69/2009).

In presenza di una lacuna normativa, già nel 2013 è stato reintrodotto l'istituto della mediazione obbligatoria, sia pure con alcune modifiche rispetto all'originaria disciplina, ad opera del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante "*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*" (cd. *decreto del fare*), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98. In particolare, l'effetto è stato realizzato mediante la formulazione di un comma 1-*bis* nell'art. 5 del d.lgs. n. 28/2010, che, per quanto qui rileva, prevedeva che l'obbligatorietà della mediazione avesse natura transitoria e sperimentale. Era infatti previsto che detta disciplina dovesse avere efficacia per soli quattro anni e che, dopo due anni dall'entrata in vigore della legge n. 98/2013, il Ministero della giustizia fosse chiamato ad attivare il monitoraggio sugli esiti di tale sperimentazione.

Il decreto-legge n. 50/2017, così come convertito nella legge n. 96/2017, ha invece espunto dette disposizioni dall'art. 5, comma 1-*bis*, sicché la disciplina della cd. mediazione obbligatoria è passata da una connotazione temporanea a una matrice strutturale.

L'intervento normativo complessivo così realizzato si è proposto l'obiettivo di porre in essere misure a favore della crescita economica. Se da un lato, quindi, l'art. 11-*ter*, che stabilizza nell'ordinamento l'efficacia della disciplina della mediazione obbligatoria, potrebbe apparire norma non del tutto in linea con l'oggetto del provvedimento normativo in questione, sotto altra angolazione prospettica va

ricordato come l'istituto della mediazione sia direttamente connesso all'obiettivo della riduzione dell'alto livello del contenzioso civile: si è infatti già avuto modo di ricordare che gli strumenti extragiudiziali di risoluzione delle controversie producono un effetto deflattivo del carico di lavoro gravante sugli Uffici giudiziari e, quindi, contribuiscono ad abbreviare la durata dei procedimenti civili, con evidenti ricadute positive dal punto di vista economico-competitivo dell'intero Paese.

Tutto ciò considerato, alla luce dell'attuale disciplina della mediazione rimangono operative tutte le quattro ipotesi di mediazione:

- mediazione facoltativa (o volontaria);
- mediazione cd. obbligatoria (*ex lege* o *ante causam*);
- mediazione delegata (o demandata);
- mediazione concordata (o consensuale).

Quanto alla mediazione cd. obbligatoria, si ricorda che il richiamato art. 5, comma 1-*bis* prevede che chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia vertente in una materia ivi elencata "*è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione* (...). *L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale*". A norma del comma 2-*bis*, la condizione di procedibilità si considera avverata se il primo incontro dinanzi al mediatore si conclude senza l'accordo. Ciò posto, si riportano di seguito le specifiche regole dettate per la mediazione obbligatoria oggi vigente:

a) l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza;
b) nel procedimento di mediazione è prevista l'assistenza obbligatoria dell'avvocato;
c) di conseguenza, *ex* art. 12, comma 1, d.lgs. n. 28/2010, l'eventuale accordo conciliativo, sottoscritto quindi oltre che dalle parti, anche dagli avvocati, costituisce titolo esecutivo e "*gli avvocati attestano e certificano la conformità dell'accordo alle norme imperative e all'ordine pubblico*";
d) sussiste inoltre, per tali materie, l'obbligo di informativa dell'avvocato nei confronti del cliente, ai sensi dell'art. 3, comma 4, d.lgs. n. 28/2010: all'atto del conferimento dell'incarico l'avvocato, oltre all'informativa sulla possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione (con relative agevolazioni fiscali), "*informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale*";
e) qualora il giudice rilevi che il procedimento di mediazione è iniziato, ma non si è concluso, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'art. 6 (tre mesi); allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione;
f) in tema di mancata partecipazione della parte al procedimento di mediazione, il giudice (art. 8, comma 4-*bis*):
    1. dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.c. (il quale prevede che: "*il giudice può desumere argomenti di prova dalle risposte che le parti gli danno a norma dell'articolo seguente, dal loro rifiuto ingiustificato a consentire le ispezioni che egli ha ordinate e, in generale, dal contegno delle parti stesse nel processo*");
    2. condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall'art. 5, non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio;
g) in tema di spese connesse al procedimento di mediazione (art. 17):

Ministero della Giustizia - Allegato_m_dg.GAB.27-04-2020.0014498.E_Relazionealparlamentosugliieffettidellame.pdf pag. 3 di 9

a. all'organismo non è dovuta alcuna indennità dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato (a tale fine la norma dispone espressamente che "*la parte è tenuta a depositare presso l'organismo apposita dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, la cui sottoscrizione può essere autenticata dal medesimo mediatore, nonché a produrre, a pena di inammissibilità, se l'organismo lo richiede, la documentazione necessaria a comprovare la veridicità di quanto dichiarato*");
b. nel caso di mancato accordo all'esito del primo incontro nessun compenso è dovuto per l'organismo di mediazione;

Come ricordato in premessa, il decreto-legge n. 50/2017, convertito con modificazioni nella legge n. 96/2017, prevede inoltre che, a decorrere dall'anno 2018, il Ministro della giustizia riferisca annualmente alle Camere sugli effetti prodotti e sui risultati conseguiti dall'applicazione delle disposizioni del riformato art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28/2010.

Con l'art. 1 del d.m. 4 agosto 2014, n. 139, è stato modificato il d.m. 18 ottobre 2010, n. 180, con l'introduzione, al comma 5 dell'art. 8, dell'obbligo per l'organismo iscritto al registro di comunicare alla Direzione generale di statistica, alla fine di ogni trimestre, i dati statistici relativi all'attività di mediazione svolta. È stato inoltre previsto che il mancato assolvimento di tale obbligo determina l'emanazione del provvedimento di sospensione dell'organismo dal registro da parte del responsabile e, in caso di perdurante inottemperanza, la cancellazione (art. 10 d.m. 18 ottobre 2010, come modificato dall'art. 4 d.m. 4 agosto 2014, n. 139).

Orbene, sulla base dei dati elaborati e comunicati dalla Direzione generale di statistica e di analisi organizzativa, è possibile verificare i risultati conseguiti nell'anno 2019 per effetto dell'applicazione della normativa sopra citata.

Nell'anno 2019 risultano iscritti presso gli organismi di mediazione n. 147.691 procedimenti nelle materie obbligatorie, di cui n. 140.137 definiti (figura 1).

Su n. 147.691 istanze di mediazione depositate la maggioranza verte in materia di condominio, diritti reali, divisioni, successioni ereditarie, locazioni, comodati e affitto aziende (54,37% per un totale di n. 80.304), le controversie in tema di contratti bancari, finanziari e assicurativi rappresentano il 24,34% delle mediazioni (n. 35.951), mentre il risarcimento del danno riguarda il 4,87% dei procedimenti (n. 7.193).

Ministero della Giustizia - Allegato_m_dg.GAB.27-04-2020.0014498.E_Relazionealparlamentosuglieffettidellalame.pdf pag. 4 di 9

Flussi per materia

Condominio	12.147	20.863	19.518	13.492
Diritti reali	17.171	22.812	21.690	18.292
Divisione	6.597	8.213	7.617	7.194
Successioni ereditarie	5.283	7.616	7.177	5.723
Patti di famiglia	171	111	101	182
Locazione	9.793	17.732	17.089	10.435
Comodato	1.232	2.026	1.964	1.295
Affitto di Aziende	1.597	1.042	1.055	1.583
Risarcimento danni da responsabilità medica	4.896	6.004	5.936	4.963
Risarcimento danni da diffamazione a mezzo stampa	731	1.189	1.092	829
Contratti assicurativi	5.105	12.449	10.598	6.956
Contratti bancari	17.284	18.141	18.524	16.902
Contratti finanziari	3.079	5.361	5.212	3.229
Altra natura della controversia	18.932	24.131	22.565	20.497
Totale	**104.019**	**147.691**	140.137	111.572
Organismo outlier: *tutte le iscrizioni riguardano la materia «Contratti assicurativi»; il 99% dei procedimenti si concludono con la mancata comparizione dell'aderente.* ***Per le ragioni sopra riportate le analisi delle pagine successive sono elaborate al netto dei suoi dati.***	***31.880***	***108.620***	***105.759***	***34.741***

Figura 1 - Dati Ministero Giustizia - DOG- DG Statistica

Anche la partecipazione di entrambe le parti alla procedura ha visto un andamento costante, del 49,20% sulle mediazioni instaurate nel 2019 (nel 2018 era del 50,40%).

Ministero della Giustizia - Allegato_m_dg.GAB.27-04-2020.0014498.E_Relazionealparlamentosugliieffettidellame.pdf pag. 5 di 9

Il 73,5% delle procedure viene avviata perché riguarda materie obbligatorie, il 14,5% è demandata dal giudice, l'11,5% è su base volontaria e lo 0,5% è obbligatoria perché prevista da una clausola contrattuale.

L'esito per materia si desume dalla figura seguente, da cui emerge una maggiore percentuale di esito positivo in materia di diritti reali e patti di famiglia. Preme tuttavia rappresentare, a chiarimento dell'asettico dato statistico, che la percentuale di successo aumenta sensibilmente quando le parti, al termine del primo incontro informale, decidono di sedersi al tavolo della mediazione.

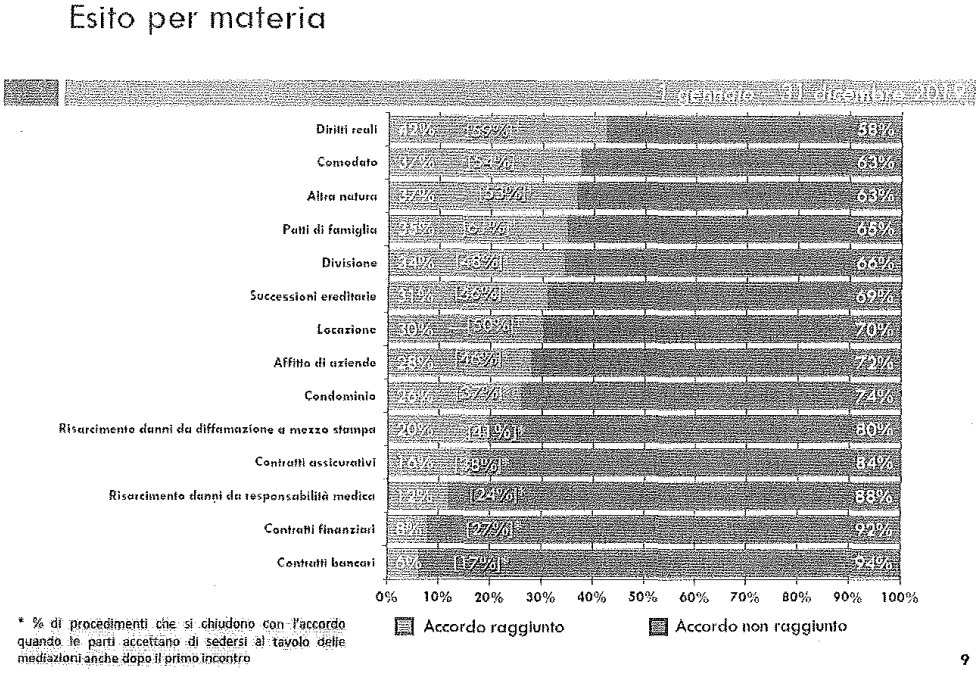


Figura 2 - Dati Ministero Giustizia - DOG- DG Statistica

Le mediazioni obbligatorie definite nell'anno 2019 sono state n. 103.698, di cui n. 30.072 concluse con accordo.

Le mediazioni demandate dal giudice sono state nell'anno 2019 n. 20.365, di cui n. 3.136 concluse con accordo.

Ministero della Giustizia - Allegato_m_dg.GAB.27-04-2020.0014498.E_Relazionealparlamentosuglieffettidellalme.pdf pag. 6 di 9

Dalla figura 3 si rileva come sia stabile il numero delle mediazioni demandate dal giudice, che passano dalle 21.508 dell'anno 2018 alle 20.365 del 2019.

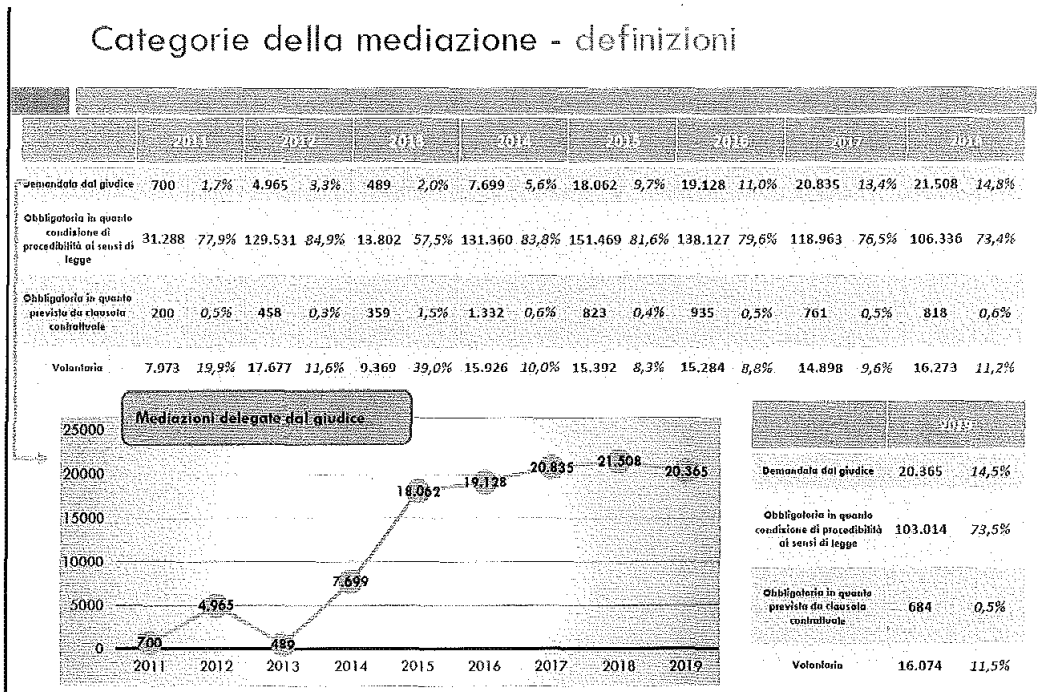


Figura 3 - Dati Ministero Giustizia - DOG- DG Statistica

Gli organismi privati, che al 31 dicembre 2019 risultavano essere n. 367, hanno definito circa n. 75.514 mediazioni.

Gli organismi delle camere di commercio, pari a n. 76 al 31 dicembre 2019, hanno definito circa n. 12.672 mediazioni.

Gli organismi degli ordini degli avvocati, pari a n. 105 al 31 dicembre 2019, hanno definito circa n. 51.028 mediazioni.

Gli organismi degli altri ordini professionali (n. 40 al 31 dicembre 2019), hanno definito circa n. 923 mediazioni.

Ministero della Giustizia - Allegato_m_dg.GAB.27-04-2020.0014498.E_Relazionealparlamentosuglieffettidellame.pdf pag. 7 di 9

Ministero della Giustizia - Allegato_m_dg.GAB.27-04-2020.0014498.E_Relazionealparlamentosuglieffettidellame.pdf pag. 8 di 9

Sotto il profilo della distribuzione territoriale il maggior deposito di istanze di mediazione si è avuto nel Lazio (14,3%), seguono la Lombardia (13,8) e la Campania (10,5%) (figura 5), mentre sul piano delle aree geografiche a fronte di una sostanziale omogeneità tra nord-ovest (24%), centro (26%) e sud (25%) il numero dei depositi è sensibilmente più basso nel nord-est (14%) e nelle isole (11%).

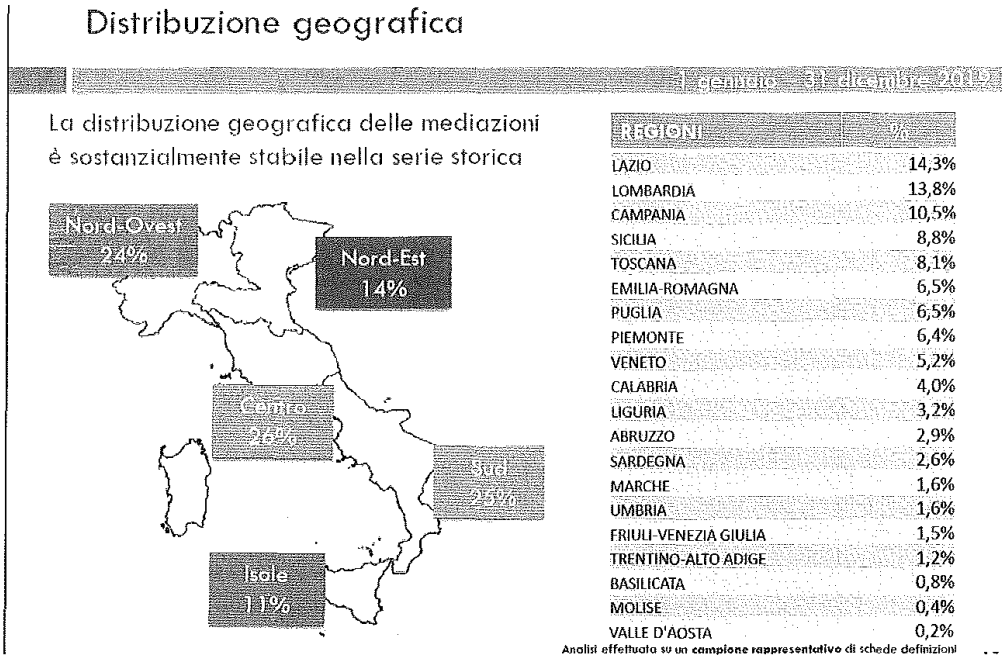


Figura 4 - Dati Ministero Giustizia - DOG- DG Statistica

Il confronto tra il numero delle mediazioni depositate nel 2019 (n. 147.691) e quello delle cause iscritte nei tribunali per le materie per le quali è obbligatorio il tentativo di mediazione (n. 199.000) attesta la presenza di un'elevata porzione di contenzioso (n. 51.309 cause) avviata senza prima esperire il tentativo di mediazione.

Inoltre, dai dati elaborati dalla Direzione generale di statistica emerge una consistente riduzione dell'iscrizione delle cause nelle materie oggetto di mediazione obbligatoria: i dati mostrano, infatti, che c'è stata una riduzione delle iscrizioni del 13,05%, pari a circa n. 29.870 cause in meno.

Ciò evidenzia l'importanza deflattiva del contenzioso civile da parte dell'istituto della mediazione civile e commerciale, con un trend gradualmente crescente, come emerge dal raffronto con gli anni precedenti.

E infatti, a titolo esemplificativo, il numero delle mediazioni depositate nel 2018 è stato di n. 151.923, mentre quello delle cause iscritte nei tribunali per le materie per le quali è obbligatorio il tentativo di mediazione di n. 200.831, con una riduzione dell'iscrizione delle cause nelle materie oggetto di mediazione obbligatoria del 12%, pari a circa n. 25.000 cause in meno rispetto all'anno precedente.

Occorre infine segnalare – per completezza – che l'effetto deflattivo dell'istituto è verosimilmente limitato dalla mancata attribuzione, nel caso di mediazione conclusa favorevolmente, del credito di imposta previsto dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, a norma del quale "*Alle parti che corrispondono l'indennità ai soggetti abilitati a svolgere il procedimento di mediazione presso gli organismi è riconosciuto, in caso di successo della mediazione, un credito d'imposta commisurato all'indennità stessa, fino a concorrenza di euro cinquecento, determinato secondo quanto disposto dai commi 2 e 3. In caso di insuccesso della mediazione, il credito d'imposta è ridotto della metà*". Infatti, a norma del successivo comma 2, "*con decreto del Ministro della giustizia, entro il 30 aprile di ciascun anno, è determinato l'ammontare delle risorse a valere sulla quota del «Fondo unico giustizia» di cui all'articolo 2, comma 7, lettera b), del D.L. 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, destinato alla copertura delle minori entrate derivanti dalla concessione del credito d'imposta di cui al comma 1 relativo alle mediazioni concluse nell'anno precedente. Con il medesimo decreto è individuato il credito d'imposta effettivamente spettante in relazione all'importo di ciascuna mediazione in misura proporzionale alle risorse stanziate e, comunque, nei limiti dell'importo indicato al comma 1*". Alla stregua di tali previsioni normative, la concessione del credito d'imposta relativo alle mediazioni concluse nell'anno precedente presuppone l'adozione di un decreto ministeriale attuativo, che ne determini la misura e la copertura finanziaria: decreto che, tuttavia, finora non è stato emanato. Orbene, premesso che l'adozione di un tale atto implica, all'evidenza, una ponderazione e un bilanciamento tra diritti individuali ed esigenze finanziarie gravanti sul bilancio dello Stato, l'impossibilità attuale per i cittadini di beneficiare del credito di importa per le procedure di mediazione concluse rende meno conveniente l'adozione del modello alternativo di risoluzione della controversia e, verosimilmente, riduce gli effetti deflattivi sul carico giudiziario.

Si resta a disposizione per ogni chiarimento o approfondimento ritenuto d'interesse.

Roma, 23 aprile 2020

Il Direttore generale
Giovanni Mimmo

Ministero della Giustizia - Allegato_m_dg.GAB.27-04-2020.0014498.E_Relazionealparlamentosugliieffettidellamе.pdf pag. 9 di 9

PAGINA BIANCA