

DOSSIER UNAEP

MEDIAZIONI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

COS'È LA MEDIAZIONE CIVILE

La **mediazione civile** è un istituto giuridico avente ad oggetto attività di mediazione ed intermediazione in materia di controversie civili tra privati.

Disciplina normativa italiana

In Italia la Mediazione Civile è stata introdotta con il D. Lgs. n.28/2010 (che ha introdotto molteplici novità rispetto all'istituto della conciliazione).

Prima, nell'Ordinamento Italiano, il termine "mediazione" era utilizzato per indicare l'informale gestione dei conflitti posta in essere da terzi imparziali, in controversie di natura familiare, sociale, scolastica, penale, di comunità o interculturale ^[4], nonostante il rischio di confusione con l'omonimo istituto civilistico di cui all'art. 1754 c.c., mentre, con il termine "conciliazione" si alludeva ai procedimenti di risoluzione delle controversie nell'ambito delle materie civili, commerciali e di lavoro ^[5].

Con il sopravvento del D.Lgs. n. 28/2010, si è invece arrivati a una netta distinzione tra mediazione, intesa come il procedimento volto alla risoluzione di una lite ^[6], e la conciliazione, intesa come il risultato di tale procedimento.

In Italia si distingue la conciliazione giudiziale affidata ad un magistrato (conciliazione endoprocedurale) dalla conciliazione extragiudiziale nella forma della conciliazione amministrata.

Il compito principale del mediatore (che deve operare presso un organismo pubblico o privato controllato dal Ministero della Giustizia) è quello di condurre le parti all'accordo amichevole, assistendole nel confronto e rimuovendo ogni ostacolo che possa impedire il raggiungimento di una soluzione condivisa. Il mediatore, quindi, non ha alcun potere di emettere soluzioni vincolanti per le parti, ma si limita a gestire i tempi e le fasi della stessa, lasciando alle parti coinvolte il controllo sul contenuto dell'accordo finale.

Il decreto legislativo distingue nettamente l'istituto della mediazione civile da altre forme di conciliazione già esistenti nell'ordinamento giuridico italiano. L'atto, infatti, dispone che per *mediazione civile* debba intendersi l'attività finalizzata alla composizione di una controversia e che, invece, la *conciliazione* sia il mero risultato di tale attività. Tale distinzione è stata ben evidenziata per sottolineare il fatto che la

mediazione civile, rispetto a precedenti istituti finalizzati alla composizione dei conflitti, sia uno strumento innovativo di portata generale riguardante tutte le controversie civili e commerciali.

L'informalità della procedura di mediazione consente alle parti di sentirsi libere di partecipare agli incontri nella maniera che ritengono più opportuna consentendo al mediatore di svolgere il proprio ruolo senza alcun vincolo di procedura. Il mediatore infatti, al fine di trovare un accordo quanto più soddisfacente per le parti tutelando al tempo stesso le relazioni commerciali tra imprese e gli interessi del consumatore, può per esempio, ascoltare separatamente le parti per individuare il percorso più utile alla ricerca della soluzione migliore. L'informalità non priva delle necessarie garanzie di equo bilanciamento della posizione di tutte le parti coinvolte che, a partire dal momento introduttivo, possono esporre tutti i fatti e prendere posizione su quelli esposti dalle altre. La procedura di mediazione, è tuttavia caratterizzata dall'assenza di regole formali che in quanto tali, mortificherebbero la natura stessa del procedimento. La mediazione è anche una procedura rapida, essa deve necessariamente concludersi entro 3 mesi dall'avvio della stessa. Nell'ambito delle Camere di commercio, la conciliazione si raggiunge, nella maggior parte dei casi, con una durata massima di circa 47 giorni lavorativi calcolati a partire dalla presentazione della domanda di avvio della procedura. La mediazione è una procedura conveniente perché sia le tariffe dei mediatori professionali che i costi di segreteria, commisurati al valore della controversia, sono di importo ridotto soprattutto se si tiene in considerazione il vantaggio che si può conseguire mediante la sottoscrizione di un accordo in tempi rapidi e con una comune soddisfazione per tutti.

Aspetti finanziari

I costi della mediazione

I costi del servizio di mediazione si dividono in:

- **Spese di avvio** che devono essere corrisposte dalla parte istante al momento della presentazione della domanda e dalla parte invitata qualora questa decida di rispondere positivamente e partecipare al tentativo di risoluzione della controversia. Le spese di avvio sono di € 40,00 + IVA per le controversie da € 0 a € 251.000 ed € 80 + IVA per le controversie con valore superiore a € 251.000.
- **Spese di mediazione** da corrispondere almeno per la metà prima che si svolga l'incontro di mediazione e in conclusione del procedimento stesso, prima del rilascio del verbale di accordo.

Le spese della procedura di mediazione variano a seconda del valore dell'oggetto del contendere sancito ai sensi del codice di Procedura civile, ovvero:

- fino a Euro 1.000: Euro 86;
- da Euro 1.001 a Euro 5.000: Euro 172;

- da Euro 5.001 a Euro 10.000: Euro 320;
- da Euro 10.001 a Euro 25.000: Euro 480;
- da Euro 25.001 a Euro 50.000: Euro 800;
- da Euro 50.001 a Euro 250.000: Euro 1.332;
- da Euro 250.001 a Euro 500.000: Euro 2.000;
- da Euro 500.001 a Euro 2.500.000: Euro 3.800;
- da Euro 2.500.001 a Euro 5.000.000: Euro 5.200;
- oltre Euro 5.000.000: Euro 9.200.

I DATI SULLA MEDIAZIONE IN ITALIA

**(Fonte Dipartimento della Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi
Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero di Giustizia)**

Nel 2016 vi è stato un importante incremento di iscrizioni di mediazioni con proiezione nazionale: **da circa 60.000 del 2011 il numero è triplicato passando ad oltre 183mila.**

Le materie. Per quanto riguarda nel dettaglio nel 2016, si può notare come la materia in cui troviamo più iscrizioni di mediazione è quella relativa ai contratti bancari (20,5%), seguita dai diritti reali (14,4%), di “altra natura” (12,8%).

Gli esiti. Per ciò che concerne gli esiti della mediazione, i grafici riportati dalla Direzione generale di statistica mostrano che, dopo che le parti accettano di sedersi al tavolo della mediazione, escludendo dunque le procedure in cui l’aderente ha partecipato solo al primo incontro, otteniamo nel 43,6% dei casi il raggiungimento di un accordo. Esiti positivi che peraltro non si ritrovano in modo costante nelle diverse aree del territorio italiano, in quanto nel Sud troviamo la percentuale più alta di definizioni (25,9%), mentre il nord ovest si ferma al 25,1% e il centro 21,2%.

Durata. La durata media della Mediazione nel 2016 è di circa 115 giorni, di gran lunga al di sotto della durata della giustizia ordinaria in Tribunale (882 giorni).

Valore della lite. L’ultimo dato ricavabile dai grafici del Ministero della Giustizia è quello relativo al valore della lite. Per le liti al di sopra di 500mila euro l’accordo viene raggiunto solo nel 9% dei casi, mentre per le liti il cui valore è compreso tra 1001 e 5000 euro il tasso è pari al 35%. La percentuale di definizione cresce dunque al decrescere del valore della lite.

LE CAUSE CIVILI IN ITALIA

(fonte: La relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2017)

Se al giugno 2013 erano circa 5 milioni e 200 mila le cause civili pendenti, a distanza di tre anni (giugno 2016) il totale nazionale dei fascicoli pendenti risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a **3.820.935 procedimenti** (cioè ben 2 milioni in meno rispetto al picco storico registratosi nel 2009), confermando il trend decrescente degli anni precedenti. Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili.

Per la prima volta dopo tantissimi anni nell'agosto scorso i tempi medi di definizione dei procedimenti contenziosi in primo grado sono scesi a 992 giorni, sotto il tetto dei 1000, mentre la durata media – e, cioè tenendo conto sia di procedimenti con tempistiche più elevate (es. contenzioso commerciale) che di quelli di più rapida definizione (es. decreti ingiuntivi, VG) di tutto il settore civile di Tribunale (contenzioso e non contenzioso) - è stata nel 2016 di 375 giorni, così raggiungendosi l'obiettivo prefissato di un anno.

L'efficienza della giustizia civile è un fattore decisivo per la ripresa economica del Paese oltre che fondamentale terreno di contatto quotidiano per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità.

In tale ottica debbono essere inquadrati gli interventi normativi con i quali sono state introdotte forme alternative di risoluzione delle controversie, in primo luogo attraverso il ricorso all'istituto della negoziazione assistita, complementare e non alternativa alla già avviata mediazione, istituto che, nuovamente reso obbligatorio, ha prodotto effetti deflattivi significativi, per i quali istituti sono stati previsti anche meccanismi di incentivazione fiscale.

DURATA CAUSE CIVILI

Servono in media mille giorni (1.007 per l'esattezza) per chiudere una lite in tribunale. Secondo la fotografia scattata dal ministero della Giustizia nei 140 tribunali italiani al 31 dicembre del 2015, a Rovereto, in Trentino Alto Adige, una causa può durare meno di un anno, mentre a Matera, in Basilicata, si sfiorano in media i cinque anni.

Ma quali sono le cause dei processi-lumaca? Alcuni uffici giudiziari, nei fatti, non riescono a far fronte all'elevata litigiosità della loro area di riferimento. Nel 2015 il circondario di tribunale più litigioso è stato quello di Locri (in provincia di Reggio Calabria), dove sono state avviate 2.882 nuove cause civili ogni 100mila abitanti,

seguito da Catanzaro, con 2.832 liti, e da Napoli, con 2.245. E se a Locri le cause durano in media 883 giorni, a Catanzaro si arriva a 1.176 e a Napoli a 998. Al capo opposto della classifica c'è il tribunale di Ivrea, dove nel 2015 sono stati iniziati 433 procedimenti per mille abitanti e dove la durata media è di 403 giorni. Ma non sempre le sedi più "gettonate" sono lente. Al tribunale di Milano, dove nel 2015 sono approdate 1.383 cause per 100mila abitanti, un processo dura in media 609 giorni. Mentre al tribunale di Belluno, dove sono state avviate 406 cause, la durata media è di 984 giorni.

A rallentare il corso della giustizia civile sono anche le scoperture negli organici. Nei tribunali mancano i giudici ma, soprattutto, il personale amministrativo. Si tratta di cancellieri, direttori amministrativi, funzionari: i posti scoperti (in media il 20% del totale) causano tra l'altro udienze ridotte, notifiche bloccate e sportelli con orari di apertura limitati. A fine 2015 solo sei tribunali su 140 avevano le piante organiche complete (anzi, registravano "esuberi") mentre in 15 sedi le scoperture superano il 30%, con Bolzano che si avvicina al 50. Anche qui, però, dai dati emerge che non sempre i tribunali con meno personale sono anche i più lenti. In ogni caso, per tamponare l'emergenza, dovrebbero arrivare forze fresche: il 12 luglio è stato approvato in commissione Giustizia alla Camera un emendamento (inserito nel decreto legge che proroga il processo amministrativo telematico) che promette l'assunzione di mille nuovi amministrativi, che si aggiungerebbero al personale già approdato nei tribunali con le procedure di mobilità.

MEDIAZIONE POSSIBILE ANCHE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

La CIRCOLARE n. 9/2012 del Dipartimento Funzione Pubblica

Con la circolare n.9/2012 il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fornito le linee guida per le pubbliche amministrazioni in materia di mediazione. Viene precisato che la normativa si applica anche al settore pubblico; in particolare, rientrano nel novero delle controversie disciplinate dal decreto legislativo 28/2010 esclusivamente quelle che implicino la responsabilità della pubblica amministrazione per atti di natura non autoritativa. Via libera, dunque alle regole da seguire anche nel comparto pubblico con l'avvertenza che mentre i "principi generali", espressi nella circolare, si applicano a tutte le amministrazioni dello Stato, "per ragioni di competenza e autonomia" le indicazioni "sulle modalità procedurali e sulla rappresentanza in giudizio" non valgono per le regioni e le autonomie locali che,

tuttavia, possono comunque farvi riferimento "come utili criteri applicativi ove compatibili".

L'applicazione della media conciliazione riguarderà le controversie tra privati e pubbliche amministrazioni che "agiscono iure privatorum", non con "atti autoritativi", dunque, e unicamente su "diritti disponibili". Il tentativo di mediazione rimane obbligatorio per tutte le controversie indicate all'articolo 5 del Dlgs 28/2010, e cioè: in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione dei veicoli e natanti, responsabilità medica e diffamazione a mezzo stampa, contratti assicurativi, bancari e finanziari. Restano in vigore, ovviamente, la disciplina speciale della conciliazione in materia di lavoro, e quella relativa alle controversie riguardanti l'equa riparazione per la violazione delle norme sulla ragionevole durata del processo.

Qualche particolarità riguarderà:

- nel caso di controversie di particolare rilievo sia economico che giuridico è opportuno che l'amministrazione formuli una motivata richiesta di parere all'Avvocatura dello Stato, esponendo le proprie valutazioni sulla controversia. Al di fuori di queste ipotesi il parere va sollecitato unicamente nel caso in cui l'amministrazione sia orientata alla conclusione di un accordo. Se poi la richiesta di parere riguarda la proposta di conciliazione presentata dalla controparte, vista la ristrettezza dei tempi per rispondere, solo 7 giorni, l'amministrazione può rappresentare all'organo di mediazione l'esigenza di un "termine più congruo" per rivolgersi e ricevere risposta dall'Avvocatura. Davanti all'organismo di mediazione, tuttavia, non trovandosi in un procedimento contenzioso non è necessaria la presenza dell'Avvocatura dello Stato, che però, a fronte di una richiesta dell'amministrazione, può sempre intervenire, con funzione di affiancamento e mai sostitutiva;
- il potere di rappresentanza e di sottoscrizione della proposta di conciliazione, davanti all'organismo di mediazione, che spetta al dirigente dell'ufficio competente sulla materia o ad altro dirigente appositamente delegato. Una prerogativa che può anche essere a sua volta delegata a dipendenti di qualifica inferiore, purché dotati di "comprovata e particolare competenza ed esperienza nella materia del contenzioso e in quella cui afferisce la controversia". Così, entrando nel dettaglio, la circolare indica per i ministeri i dipendenti dell'Area III o equiparati, con formazione giuridico economica e laurea;
- le amministrazioni dovranno valutare come è più opportuno organizzarsi, e cioè se centralizzare tutte le funzioni in un ufficio unico oppure attribuire la funzione

all'ufficio dirigenziale di volta in volta competente. Alle sedi periferiche, poi, è consigliato fare sempre capo all'amministrazione centrale prima di procedere a richiedere un parere all'avvocatura dello Stato, per non ingolfarne gli uffici.

- "a garanzia del principio di economicità" le pubbliche amministrazioni dovranno scegliere l'organismo di mediazione che comporti "minori oneri", anche a mezzo di gara pubblica.

FOCUS SULL'AVVOCATURA CAPITOLINA.

200mila cause pendenti. Con la Mediazione 10 milioni di euro l'anno risparmiati

L'Avvocatura Capitolina, composta attualmente da 21 avvocati, **ha circa 200mila cause pendenti** (su un totale di 420mila presenti nell'archivio informatico). La metà, probabilmente non interessa più chi l'ha proposta e quindi è destinata ad estinguersi. Ne restano circa 100mila, con una media di circa 5mila cause pendenti a testa per ciascuno dei 21 avvocati.

Il valore complessivo di questi contenziosi in termini di richiesta risarcimenti da parte dei proponenti supera il miliardo di euro.

Nel solo anno solare 2016 ne sono entrate nuove circa 11mila. Di queste circa il 35% potrebbero andare in mediazione. Se si considera un valore medio di circa 5mila euro per ogni causa, stiamo parlando di 55 milioni di valore.

Considerato che l'Avvocatura vince circa il 65% delle cause, si può dire che il "rischio" da contenzioso si aggira intorno ai 20 milioni. Se questi giudizi si potessero chiudere in mediazione, tra la riduzione della somma dovuta (la cosiddetta "sorte"), il fatto che si evitano le spese legali e gli interessi (che continuano a decorrere anche durante la causa), si può ben dire che si potrebbe arrivare fino a 10 milioni di risparmi in un solo anno, ottenendo contemporaneamente l'alleggerimento dei tribunali e una maggiore efficienza del sistema giudiziario a favore dei cittadini.

Per questi motivi Unaep propone all'Amministrazione di Roma Capitale di dotarsi di linee guida per indirizzare l'Avvocatura Capitolina al ricorso dell'istituto giuridico della Mediazione.

Durata delle procedure di mediazione e confronto con il contenzioso (più complesso) di tribunale

