

La mediazione in Europa ed in Italia¹

**di Annamaria CANCELLIERI
(Ministro della Giustizia)**

*Autorità, illustri relatori, gentili signore e signori,
a tutti il mio benvenuto a questo convegno dedicato alla mediazione delle liti civili e commerciali in Europa e in Italia.*

La materia è di grande interesse e attualità, specie in tempi di perduranti difficoltà complessive per i cittadini e le imprese, nonostante i primi segnali concreti di miglioramento che ci devono spingere a guardare all'anno appena iniziato con ragionevole ottimismo e grande forza di volontà.

Da tempo negli ordinamenti evoluti, siano essi di civil law o di common law, si fa sempre più ricorso a metodi di risoluzione alternativa delle controversie. Alla base di questa tendenza si può individuare una fondamentale ragione: la convinzione che la via tradizionale del ricorso alla giurisdizione esaspera i conflitti, rendendoli più acuti, laddove la via conciliativa tende ad attenuarli quando non riesce a comporli. In tale contesto si colloca anche il decreto legislativo 28/2010, fondato proprio sull'obiettivo di diffondere la cultura della conciliazione, per garantire a tutti un accesso paritario alla giustizia, e deflazionare i ruoli dei giudici. La disciplina-quadro è volta ad attribuire all'accordo di composizione raggiunto, all'esito della mediazione, effetti che altrimenti esso non potrebbe conseguire in base alle sole norme codicistiche e a fare della mediazione uno strumento utile al raggiungimento della conciliazione. In tale direzione, e in coerenza con il dettato dell'art. 3 della direttiva europea n. 52 del 2008, il decreto non ha preso in considerazione la conciliazione giudiziale, in quanto le modalità di composizione amichevole delle controversie sono e devono essere diverse da quelle utilizzate dal giudice. Quest'ultimo, infatti, è professionalmente preparato a decidere sulla base di argomenti giuridici, mentre il mediatore deve essere capace di ascoltare i bisogni, le necessità e gli interessi delle parti le quali, a loro volta, possono esplicitare le loro attese e richieste con serenità sapendo che, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, spetterà comunque ad altri giudicare.

¹ Fonte: Giustizia.it; intervento del guardasigilli Annamaria Cancellieri al Convegno La mediazione in Europa e in Italia, tenutosi a Roma il 16.1.2014, presso la Camera dei Deputati - Complesso di vicolo Valdina - Sala del Cenacolo.

Il legislatore, dunque, tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale e comunitaria, al fine di minimizzare l'intervento statale nella disciplina del concreto esercizio della 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 (tre mesi); ha previsto costi ridotti e la gratuità per i non abbienti; ha stabilito che produca gli stessi effetti della domanda giudiziale sulla prescrizione della decadenza e della sospensione. Inoltre, va ricordato che la mediazione non impedisce alla parte di proporre la domanda giudiziale, prima dello svolgimento della mediazione, al fine di procedere alla trascrizione della domanda stessa, per conseguire gli effetti che la legge ricollega a tale adempimento e non preclude l'immediata esperibilità della tutela cautelare e monitoria.

Le esperienze ormai consolidate in altri paesi europei hanno dimostrato che la mediazione può costituire un importante strumento di riduzione del contenzioso giudiziario civile e può abbreviare notevolmente i tempi di attesa della decisione della controversia. Ed è proprio questo uno degli obiettivi primari che ci siamo dati: contrastare l'eccessiva lunghezza dei processi ed evitare all'Italia di essere ancora tra i paesi europei che vantano il triste primato di condanne da parte della Corte di Strasburgo. Una giustizia lenta o tardiva si traduce spesso in giustizia dimezzata o perfino denegata e incide profondamente sul funzionamento e sui costi complessivi del sistema, oltre che, naturalmente, su quelli sopportati dal cittadino. E', pertanto, indiscutibile che la mediazione può essere uno strumento utile al servizio di una migliore giustizia. Spetta però agli operatori del settore favorire l'emergere di un nuovo approccio culturale nei confronti di questo nuovo strumento perché abbia reali prospettive di successo.

La decisione della Consulta di fine 2012, pur limitandosi a sancire l'eccesso di delega circa il meccanismo della condizione di procedibilità, aveva di fatto reso necessaria la revisione di quell'aspetto centrale della mediazione. Il conseguente calo verticale del numero di mediazioni obbligatorie e volontarie, dopo che in precedenza l'istituto era stato accolto con favore dai cittadini, aveva infatti dimostrato, al di là di ogni ragionevole dubbio, l'assoluta centralità del meccanismo obbligatorio per spingere i litiganti a sperimentare la mediazione. Se è vero, infatti, che solo nel 31% dei casi la parte invitata alla mediazione era comparsa, l'accordo veniva poi raggiunto quasi in una controversia su due. Tale dato dimostra che, se si opera una rivoluzione culturale e i cittadini accettano di sedersi al tavolo della mediazione, questa può diventare uno strumento fondamentale di abbattimento del carico giudiziario.

Con l'intervento successivo alla decisione della Consulta, dunque, non ci si è limitati a prendere atto di quella pronuncia ma si è tenuto conto anche dei dati raccolti in quel pur breve periodo di applicazione precedente. Si è agito,

peraltro, non solo nella consapevolezza che la difficile congiuntura economica rende indifferibile ogni misura idonea a ridurre tempi e costi per cittadini e imprese, ma anche in virtù della necessità di fornire una risposta concreta alla sollecitazione del maggio 2013 delle autorità comunitarie che poneva come condizione specifica, tra le altre, il nuovo impulso alla mediazione per l'uscita dell'Italia dalla procedura di infrazione per debito eccessivo.

Un nuovo approccio a questa materia era e rimane una grande sfida ma anche una necessità. C'è chi si è espresso con accenti fortemente critici rispetto alla normativa sulla mediazione. Su questo terreno stiamo lavorando a una possibile revisione del DM 180/2010, per accrescere ulteriormente la qualità degli organismi e dei mediatori. La speranza è che standard qualitativi ancora più elevati possano ridurre considerevolmente il numero degli scettici sulle sue potenzialità.

Già con la normativa introdotta nell'agosto 2013 ci si è fatti carico di importanti innovazioni riconoscendo la qualifica 'ex lege' di mediatore all'avvocato, stabilendo l'obbligatorietà dell'assistenza legale nella c.d. mediazione obbligatoria, sancendo la necessità comunque dell'assistenza legale nella mediazione facoltativa per addivenire alla formazione immediata del titolo esecutivo e introducendo il regime di autonomia in materia di formazione e aggiornamento riconosciuto agli avvocati. Indici normativi che senza dubbio delineano un regime speciale riservato dal legislatore all'avvocato-mediatore.

Peraltro, il successo della nuova normativa dipende in primo luogo dall'amministrazione, che deve rivestire un ruolo fondamentale nell'instaurazione di un clima di fiducia e trasparenza nei confronti della mediazione.

Il Ministero della Giustizia è oggi fortemente impegnato nell'attività di vigilanza e controllo nel settore, attività che allo stato ha già dato risultati concreti. In particolare, ha ritenuto e ritiene prioritario che il procedimento di mediazione si svolga in maniera tale da assicurare ai cittadini che debbano o intendano avvalersene, un elevato livello di preparazione professionale dei mediatori; che sia assicurata l'effettiva imparzialità e terzietà degli organismi di mediazione e dei loro mediatori rispetto alle parti coinvolte nel procedimento.

Il Ministero sta vigilando al fine di garantire l'assoluta trasparenza nel settore e 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. E' un impegno, quest'ultimo, ineludibile essendo la scelta della mediazione in linea con le indicazioni che provengono dall'Unione Europea. Nelle controversie tra cittadini e imprese, così come in politica, la mediazione implica certamente delle concessioni, ma non per questo il risultato finale sarà "inferiore" in termini di qualità dell'accordo. Anzi, è lo scontro che spesso produce risultati negativi anche per chi formalmente lo vince.

L'esempio della mediazione quale strumento per accrescere la qualità degli accordi, e non solo risolvere le liti, viene proprio dalla vicenda italiana sulle norme che regolano il tentativo di conciliazione, ove il "compromesso" tra le diverse istanze ha creato una "best practice" europea. Non sono parole mie, ma del Relatore della Direttiva sulla mediazione, l'Europarlamentare Arlene McCarthy, la quale qualche giorno fa mi ha scritto complimentandosi con il Governo italiano per aver creato un modello di mediazione da cui - cito - "l'intera Unione Europea deve imparare".

Lascio ora la parola al professor Giuseppe De Palo, cui l'estate scorsa il Parlamento europeo ha affidato la redazione di uno studio sull'attuazione della Direttiva in materia di mediazione nei 28 Stati membri dell'Unione, allo scopo di individuare le "best practice" e di suggerire modifiche, legislative e non, capaci di realizzare gli obiettivi fissati nell'articolo 1 della stessa Direttiva: facilitare il ricorso alla risoluzione alternativa delle controversie e raggiungere un'equilibrata relazione tra processo e mediazione.

Lo studio sarà oggetto di una presentazione ufficiale a Bruxelles tra quattro giorni, di cui il Professore ci anticiperà alcuni tra gli aspetti più rilevanti e significativi.

Grazie a tutti della cortese attenzione.

La Nuova Procedura Civile