



Agenzia per la Coesione Territoriale



Ministero della Giustizia
Direzione Generale per il Coordinamento
delle Politiche di Coesione



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240



Università degli Studi di Siena

Dipartimento di Ingegneria dell'Informazione e Scienze Matematiche

**Progetto “Per una giustizia giusta: Innovazione ed efficienza negli uffici
giudiziari - Giustizia AGILE”**

Report conclusivo

Azione 2.2

LA MEDIAZIONE CIVILE

Il 21 marzo 2011 è entrata in vigore la riforma che ha introdotto, anche in Italia, il sistema della Mediazione Civile. **Obiettivo principale della riforma è stata la riduzione del flusso in ingresso di nuove cause nel sistema giudiziario italiano**, offrendo ai cittadini uno strumento più semplice e rapido per la risoluzione delle controversie civili, con tempistiche contenute e costi minori e più agevolmente preventivabili.

L'Unione Europea ha fortemente promosso l'introduzione, negli ordinamenti degli Stati membri, di modalità alternative alla risoluzione giudiziale delle liti fra privati. Già la Direttiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 si è posta quale fondamento per l'ingresso, nell'ordinamento giuridico italiano, di un procedimento di composizione stragiudiziale delle liti tra privati (con tratti di obbligatorietà, in ottica pregiudiziale, per quanto riguarda determinati tipi di controversie in materia civilistica).

Il *considerando* (5) della Direttiva 2008/52/CE, infatti, sottolinea che «l'obiettivo di garantire un migliore accesso alla giustizia, come parte della politica dell'Unione Europea di istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dovrebbe comprendere l'accesso ai metodi giudiziali ed extragiudiziali di risoluzione delle controversie» e che, in tale prospettiva, «la presente direttiva dovrebbe contribuire al corretto funzionamento del mercato interno, in particolare per quanto concerne la disponibilità dei servizi di mediazione». Il successivo *considerando* (6), inoltre, specifica che «la mediazione può fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale attraverso procedure concepite in base alle esigenze delle parti». Oltretutto, «gli accordi risultanti dalla mediazione hanno maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente e preservano più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti» e «tali benefici diventano anche più evidenti nelle situazioni che mostrano elementi di portata transfrontaliera».

La mediazione civile si concretizza quindi nell'attività professionale svolta da un terzo imparziale (il Mediatore) e finalizzata, senza potere impositivo, a facilitare due o più soggetti nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia oppure nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa, cui le parti possano poi aderire. Il contenuto del verbale di conciliazione assurge pertanto al valore di patto liberamente accettato che vincola i privati aderenti secondo buona fede e correttezza e ha forza di legge fra le parti, come da disciplina del contratto, in base all'art. 1372 c.c.

Muovendo dalla relazione illustrativa del D. Lgs. n. 28/2010, dottrina e giurisprudenza riconducono l'accordo di conciliazione alla transazione di cui all'art. 1965 c.c. – vista la comune funzione compositiva della controversia in sede stragiudiziale – configurandolo pertanto alla stregua di una “transazione assistita”. Da ciò l'applicabilità di tutte le norme del Capo XXV del Codice Civile, ossia degli artt. da 1965 a 1976 c.c. (Tribunale Como, 02/02/2012; Tribunale di Milano, 13/07/2020). Il verbale positivo di accordo sottoscritto dalle parti assistite dai rispettivi avvocati costituisce già, ai sensi dell'art. 12 del suddetto Decreto, titolo esecutivo. Altrimenti, il comma 1-bis dello stesso articolo prevede che il verbale, su istanza di parte, sia omologato dal Presidente del Tribunale territorialmente competente, divenendo titolo idoneo per ogni tipo di esecuzione e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

Secondo quanto disciplinato dall'**art. 5, co. 1, del Decreto Legislativo n. 28 del 4 marzo 2010** (testo coordinato alla "riforma Cartabia 2022" in materia di mediazione e alla legge di bilancio del 29 dicembre 2022, n. 197), **per alcune materie il procedimento di mediazione diviene obbligatorio**. Da ciò discende che, in caso di mancata attivazione del procedimento di mediazione prima della presentazione della relativa domanda giudiziale, quest'ultima sarà improcedibile. Il giudice, in questo caso, dovrà sospendere il processo ed invitare le parti ad attivare l'*iter* della mediazione. Il mancato esperimento della mediazione disposta dal giudice si risolve dunque in un'ipotesi legale di inattività delle parti. L'ordinamento processuale prevede sempre, quale conseguenza di detta inattività, la cancellazione della causa dal ruolo e l'estinzione del processo *ex art. 307 c.p.c.* (Trib. Treviso, 25/05/2017).

Sul piano processuale, l'aver aderito alla transazione (e, dunque, il buon esito della mediazione) comporta la rinuncia alle domande formulate in giudizio, implicando la necessità di giungere alla pronuncia di cessata materia del contendere e all'estinzione della causa ai sensi dell'*art. 306 c.p.c.* Ove, viceversa, la mediazione non vada a buon fine, le parti potranno proseguire la controversia dando atto al giudice del fallimento del tentativo svolto. Il giudice, nonostante l'esito negativo della mediazione, verificherà altresì se vi siano gli estremi per la formulazione di una nuova proposta di mediazione. Ad ogni modo, la giurisprudenza ha affermato che è indispensabile che le parti si adoperino con serietà e partecipazione, con l'aiuto del mediatore, per giungere ad una soluzione conciliativa della lite affrontando concretamente il merito della controversia. È stato inoltre chiarito che per *primo incontro*, ai sensi dell'*art. 5, co. 4, del D. Lgs. 28/2010* deve intendersi l'avvio della mediazione vera e propria (Trib. di Bologna, 28/07/2021). Lo svolgimento della mediazione, in ogni caso, non preclude la concessione dei provvedimenti urgenti e cautelari, né la trascrizione della domanda giudiziale.

Le materie per le quali il procedimento di mediazione è obbligatorio *ex lege*, in quanto "condizione di procedibilità", sono:

- condominio;
- diritti reali;
- divisione;
- successioni ereditarie;
- patti di famiglia;
- locazione;
- comodato;
- affitto di aziende;
- risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria;
- risarcimento del danno derivante da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità;
- contratti assicurativi, bancari e finanziari.

Per le cause di risarcimento danni derivanti dalla circolazione di veicoli e natanti, altre domande di pagamento di somme fino a 50.000 euro e per contratti di trasporto e subtrasporto, è previsto invece l'obbligo (salvo eccezioni) della **cd. negoziazione assistita** per il tramite degli avvocati delle parti.

Esperire un tentativo di conciliazione rimane peraltro obbligatorio qualora la **mediazione sia demandata da un giudice** con ordinanza motivata a seguito della valutazione della natura e dello stato della causa (anche in sede di appello, come ora annoverato dal co. 1 dell'art. 5-quater del D. Lgs. 28/2010, già a seguito del Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69, conv. con mod., nella Legge 9 agosto 2013, n. 98) oppure quando sia di per sé **prevista da clausole contrattuali o statutarie** (c.d. "clausole compromissorie").

Ove la materia non sia inclusa in quelle per le quali è prevista la mediazione obbligatoria e non verta su diritti indisponibili, le parti avranno comunque facoltà di attivare la **mediazione volontaria** (o facoltativa). Anche se si tratta di mediazione facoltativa, dalla mancata adesione il giudice potrà desumere argomenti di prova secondo quanto previsto dall'art. 116, co. 2, c.p.c. Fatto salvo il suo rapporto con il processo civile, lo svolgimento della mediazione volontaria è sostanzialmente analogo a quello di quella obbligatoria, fatta salva, appunto la sua non obbligatorietà ai fini della procedibilità della domanda giudiziale. L'art. 5, co. 3, del D. Lgs. 28/2010, in vigore dal 30 giugno 2023, prevede altresì la possibilità di assolvere alla condizione di procedibilità tramite il ricorso alle specifiche procedure ivi elencate, per le materie e nei limiti previsti per le medesime.

La mediazione, dunque, rappresenta **un valido presidio per la prevenzione della formazione dell'arretrato giudiziario**, ossia per evitare il cumulo delle cause civili che, al contrario, si presentino *in nuce* mediabili. La mediazione civile, ad ogni modo, costituisce anche un **efficace strumento in ragione della c.d. "aggressione" dell'arretrato nei Tribunali e nelle Corti di Appello**, ovvero in funzione dello smaltimento del cumulo delle cause pendenti. Questo, laddove vi siano le condizioni per poter ricorrere alla **mediazione demandata dal giudice**, dato che tale scelta consente di trovare, qualora si giunga ad un esito positivo, una soluzione più rapida e maggiormente condivisa alle cause in corso. Questo, prefigurando tra l'altro anche un potenziale sgravio del lavoro delle sedi giudiziali competenti con riguardo all'eventuale fase impugnativa. L'accordo tra le parti prodotto ad esito positivo della mediazione, infatti, può essere soggetto a impugnazione solo per la sopravvenuta scoperta di nuova e diversa documentazione rispetto a quanto noto al momento della mediazione e, dunque, solo qualora sia stato raggiunto senza aver avuto debita contezza di tutte le informazioni documentate relative alla fattispecie concreta per effetto della condotta omissiva di una delle parti (art. 1975 c.c).

Come visto, l'art. 5-quater del D. Lgs. 28/2010, si pone infatti in un'ottica di valorizzazione e incentivazione della mediazione demandata dal giudice. Si conferma il potere del giudice, anche in sede di appello, di attivare, con ordinanza motivata – nella quale dare conto delle circostanze valutate, quali, la natura della causa, lo stato dell'istruzione, il comportamento delle parti e ogni altra circostanza – un procedimento di mediazione fino alla precisazione delle conclusioni; la mediazione demandata dal giudice diventa condizione di procedibilità della domanda giudiziale e si applica, quindi, il regime dettato dal summenzionato art. 5 del D. Lgs. 28/2010.

Nel quadro generale così delineato – oltre agli obiettivi previsti dal Programma di digitalizzazione della Giustizia, volti a incidere sulla fase di lavorazione del processo civile – si inseriscono altresì i *target* concordati con Bruxelles dal Governo italiano in merito al capitolo "giustizia" del PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR), i quali prevedono l'abbattimento del c.d. *disposition time* complessivo per i tre gradi di giudizio – e quindi la riduzione del tempo di durata del processo – nell'ordine del 40% per il processo civile e del 25% in ambito penale entro il termine

del giugno 2026. In tale ottica, il Ministero della Giustizia sottopone a monitoraggio semestrale l'andamento degli indicatori di risultato e ne rendiconta lo stato alla Commissione europea. Il *disposition time* è un indicatore comunemente utilizzato per stimare il tempo mediamente impiegato da un sistema giudiziario per risolvere una causa e si configura come rapporto tra il numero di procedimenti pendenti alla fine del periodo (anno) di riferimento ed il flusso dei procedimenti definiti nello stesso periodo. Gli obiettivi concernenti l'abbattimento dell'arretrato giudiziale previsti dal PNRR prevedono, entro la fine del 2024, la riduzione dell'arretrato civile in primo grado del 65% e in secondo grado del 55%. Il target sale al 90% entro giugno 2026, sia in Tribunale che in Corte di Appello.

Con D. Lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, pubblicato in G.U. in data 17 ottobre 2022, l'esecutivo italiano ha dato attuazione alla Legge del 26 novembre 2021, n. 206, *recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*, recependo le innovazioni previste, nell'ambito del processo civile, dalla c.d. Riforma Cartabia con riferimento ai sistemi di risoluzione alternativa delle controversie (A.D.R. ovvero *Alternative Dispute Resolution*) – mediazione e negoziazione assistita – e in vigore dal 30 giugno 2023.

In seguito a tale intervento legislativo, la mediazione è divenuta obbligatoria (quale requisito di procedibilità in giudizio) anche nelle seguenti materie (nuovo testo dell'art. 5, co. 1, D. Lgs. 28/2010 - *Condizione di procedibilità e rapporti con il processo*):

- associazione in partecipazione;
- contratto di consorzio;
- franchising;
- contratto d'opera (esclusi contratti di opera professionale per le c.d. professioni protette);
- rete fra imprese;
- somministrazione;
- subfornitura;
- società di persone.

Con la riforma in parola, entra in vigore anche la norma che, recependo il consolidato orientamento giurisprudenziale in materia (Cass, SS.UU., sent. 18 sett 2020 n. 19596), in caso di opposizione a decreto ingiuntivo, addossa l'onere di presentare domanda di mediazione alla parte che ha presentato il ricorso monitorio. Risulta inoltre ristrutturato il procedimento di mediazione, con l'introduzione di **limiti di durata massima (non superiore a 3 mesi, prorogabili di ulteriori 3 con accordo scritto tra le parti successivo all'instaurazione del procedimento ma antecedente alla scadenza del primo trimestre)** e l'eliminazione del primo incontro "filtro" in cui le parti erano chiamate a valutare la sussistenza dei presupposti per intraprendere il tentativo di mediazione. **La nuova normativa individua inoltre i termini per la fissazione del primo appuntamento di mediazione tra i 20 e i 40 giorni successivi al deposito della domanda presso l'Organismo di mediazione, salvo diversa concorde indicazione delle parti (art. 8, co. 1, D. Lgs. 28/2010).** Dal momento in cui la comunicazione circa la fissazione del primo incontro di mediazione perviene a

conoscenza delle parti, la domanda di mediazione produce sulla prescrizione gli effetti della domanda giudiziale e impedisce la decadenza per una sola volta (*ivi*, co. 2).

È opportuno riportare come il testo aggiornato del quarto comma dell'art. 5-quinquies (*Formazione del magistrato, valutazione del contenzioso definito con mediazione demandata e collaborazione*) del D. Lgs. 4 marzo 2010, n. 28 preveda che «il capo dell'ufficio giudiziario può promuovere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, progetti di collaborazione con università, ordini degli avvocati, **organismi di mediazione**, enti di formazione e altri enti e associazioni professionali e di categoria, nel rispetto della reciproca autonomia, per favorire il ricorso alla mediazione demandata e la formazione in materia di mediazione».

Nel contesto così tracciato, resta infine da sottolineare il potenziale sotteso al contributo della struttura organizzativa del **cd. Ufficio per Processo (UPP)** verso l'auspicabile successo dell'istituto della **mediazione demandata** in funzione dello smaltimento dell'arretrato giudiziario. Il D. L. 90/2014 ha inserito l'art. 16-octies nel D. L. 179/2012 istituendo gli UPP come strutture composte da personale di cancelleria, giovani laureati o laureandi tra i più meritevoli chiamati a svolgere il tirocinio formativo di 18 mesi (art. 73 D. L. 69/2013) o la formazione professionale nel primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense (art. 37 D. L. 98/2011, "Decreto del Fare"). A partire dal febbraio 2022, sono state reclutate tramite concorso pubblico le nuove professionalità destinate all'interno dell'UPP nell'ambito degli obiettivi fissati dal PNRR, ossia gli **addetti UPP**. Nelle Corti d'appello, gli UPP sono composti anche dai giudici ausiliari per smaltire l'arretrato civile (art. 62 D. L. 69/2013) mentre, nei Tribunali, sono chiamati a far parte dell'UPP anche i GOT (art. 42-ter dell'Ord. Giudiziario).

Il D. Lgs. 151/2022, *Norme sull'Ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134*, al suo art. 2 (*Finalità*), ha quindi previsto che «gli uffici per il processo [...] sono costituiti al fine di garantire la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione». L'art. 5 (*Compiti dell'ufficio per il processo civile presso i tribunali ordinari e le corti di appello*) ha pertanto disposto che «all'ufficio per il processo civile costituito presso i tribunali ordinari e le corti di appello sono attribuiti uno o più fra i seguenti compiti: a) attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato, quali: studio del fascicolo, compilazione di schede riassuntive, [...] **selezione dei presupposti di mediabilità della lite**, ricerche di giurisprudenza e dottrina, predisposizione di bozze di provvedimenti [...]».

L'introduzione della funzione di **selezione dei presupposti di mediabilità della lite** si è posta del resto in linea con quanto previsto nell'art. 1, co. 4, lett. O, della stessa legge delega (L. 206/2021) che ha richiesto un intervento volto alla valorizzazione della mediazione demandata dal giudice e ne ha incentivato l'utilizzo in un regime di collaborazione necessaria fra gli uffici giudiziari, università, **organismi di mediazione**, etc. Se già il D. L. 80/2021 chiedeva ai nuovi assunti UPP di individuare le criticità degli uffici giudiziari di assegnazione, formulando «proposte organizzative e informatiche per il loro superamento» (ALLEGATO II - art. 11, co. 2, e art. 13, co. 3), la successiva legge delega ha ampliato tale cruciale funzione, chiedendo agli addetti UPP un impegno nella prevenzione dell'arretrato.

LA “MAPPATURA” DEL PROCESSO CIVILE

Il procedimento civile è stato sottoposto nel dettaglio a mappatura da parte del Dipartimento di Ingegneria dell'Informazione e Scienze Matematiche del DIISM, Università degli Studi di Siena, attraverso lo standard internazionale *Business Process Model Notation* (BPMN 2.0), utilizzando nello specifico il software di modellazione ADONIS.

L'obiettivo della mappatura (Fig. 1, 2) è stato quello di rappresentare graficamente la complessità del processo civile senza la mediazione e di individuare gli snodi essenziali in cui quest'ultima è in grado di intervenire sul meccanismo standard di attivazione delle cause (Fig.1), delineando con precisione gli attori coinvolti nelle diverse fasi del processo e la sequenza delle attività svolte da ciascuno.

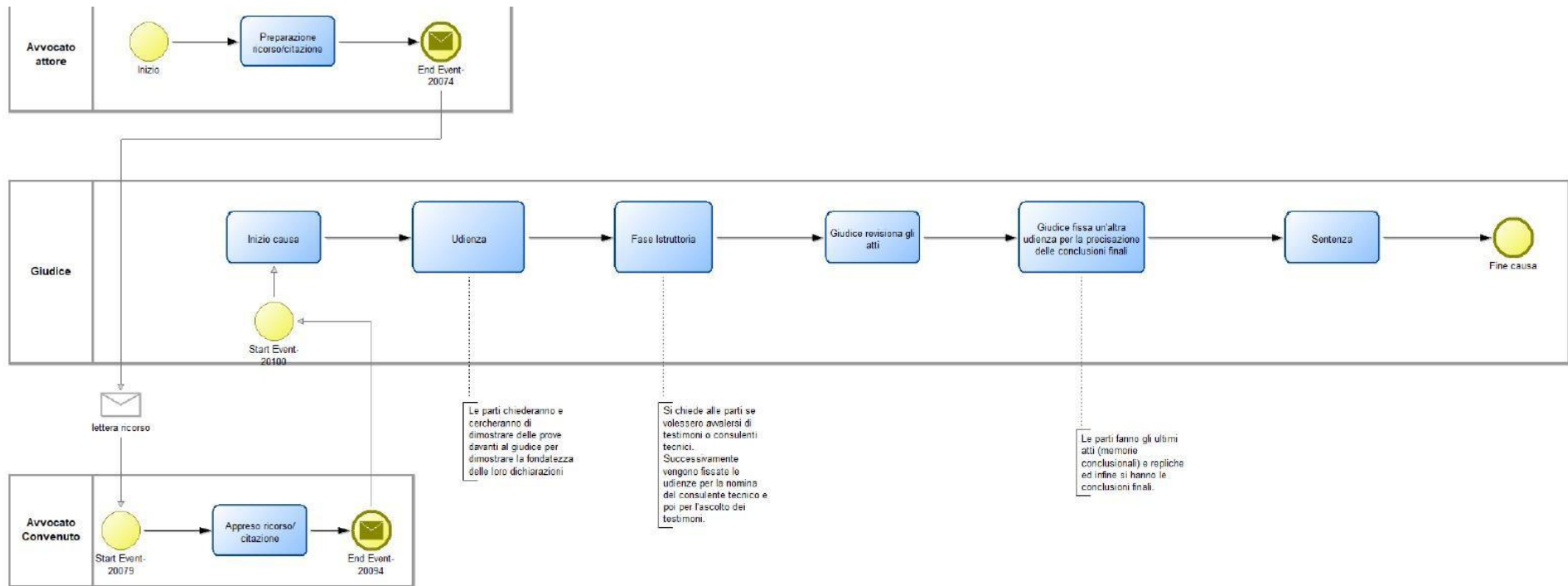


Fig. 1 – Diagramma di mappatura BPMN del procedimento civile *in assenza di mediazione*

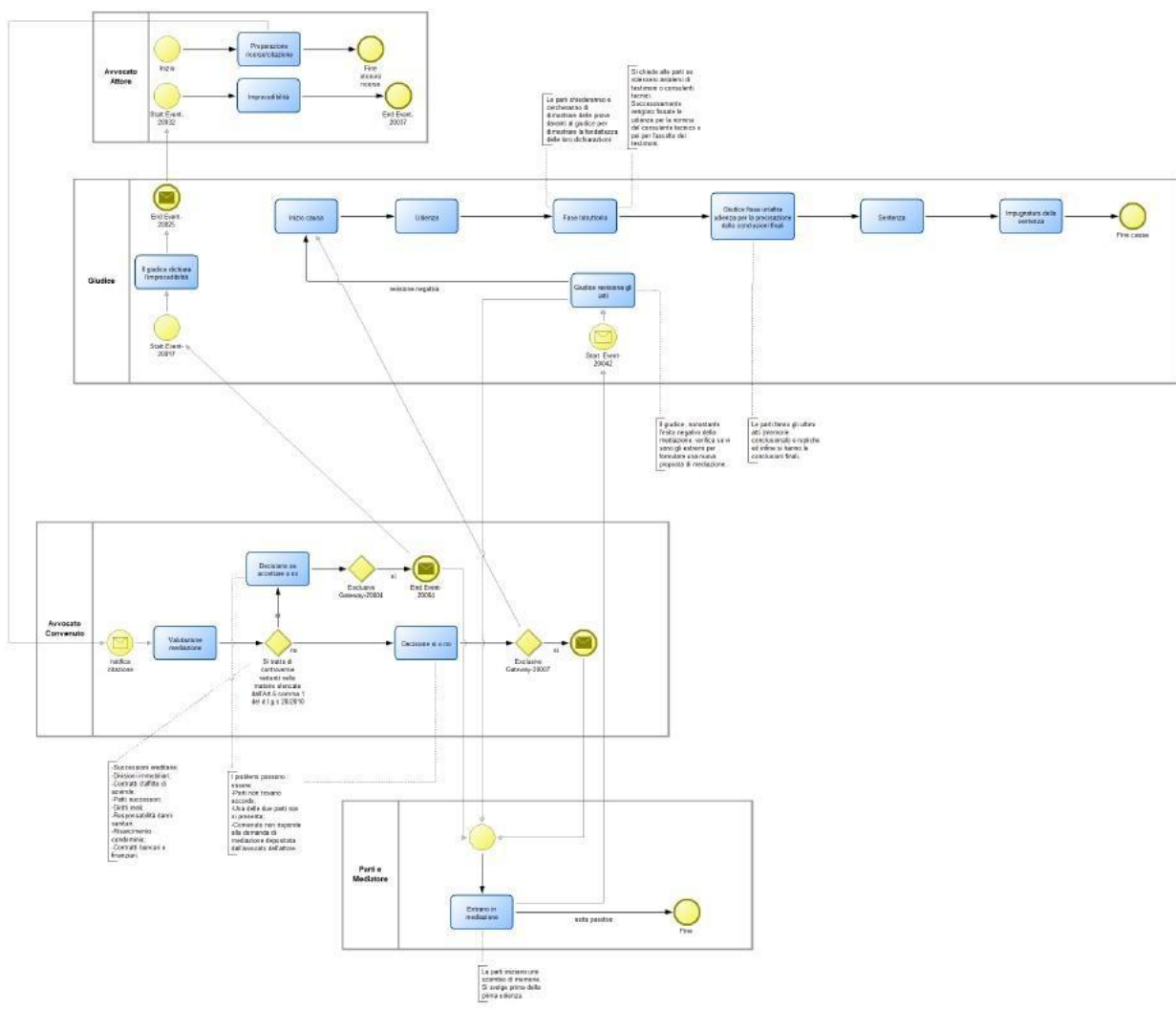


Fig. 2 – Diagramma di mappatura BPMN del procedimento civile con mediazione

I diagrammi riportati nelle Fig. 1,2 rappresentano gli attori coinvolti, i rispettivi ruoli e flussi di precedenza nei procedimenti esaminati.

Nell'ambito del progetto sono state inoltre realizzate diverse mappature in collaborazione con i giudici, riportate di seguito. L'obiettivo è stato quello di comprendere la sequenza specifica delle attività nelle diverse casistiche presentate così da avere le relazioni logiche e consequenziali del processo.

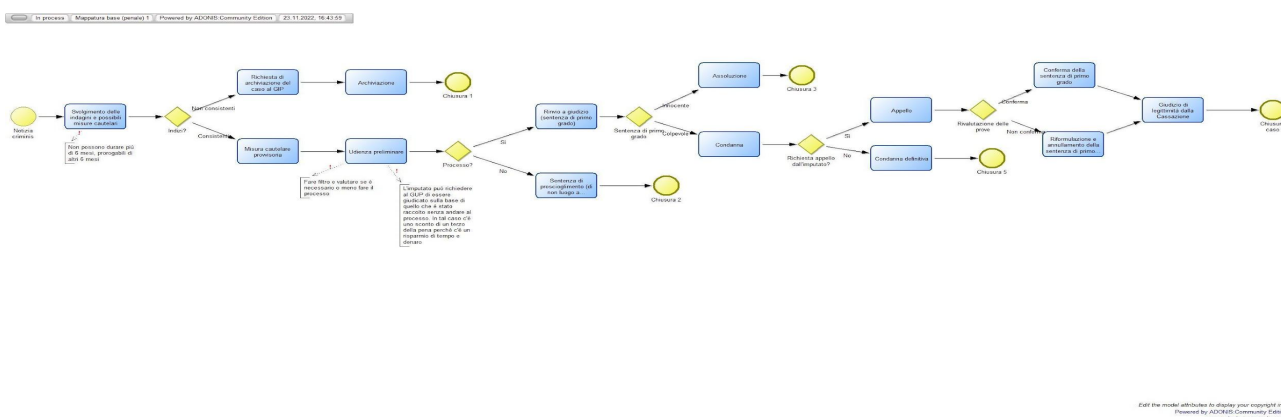


Fig. 3 – Diagramma di mappatura BPMN del procedimento penale

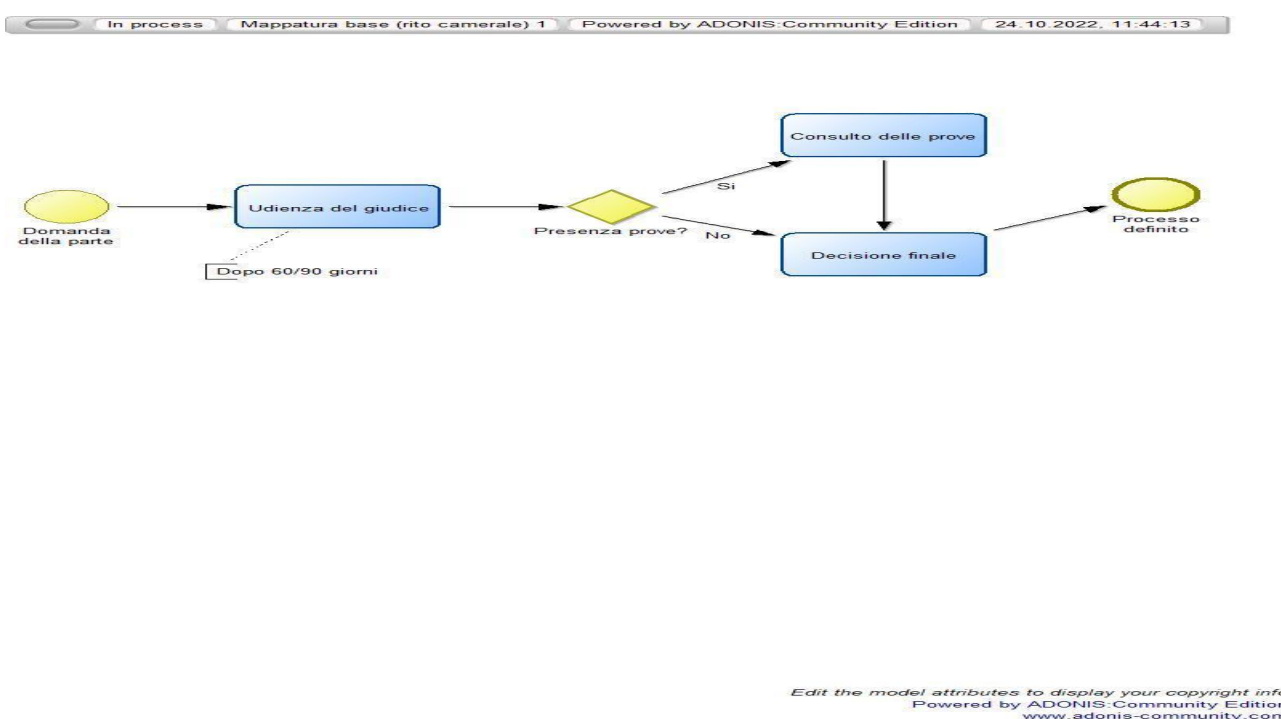
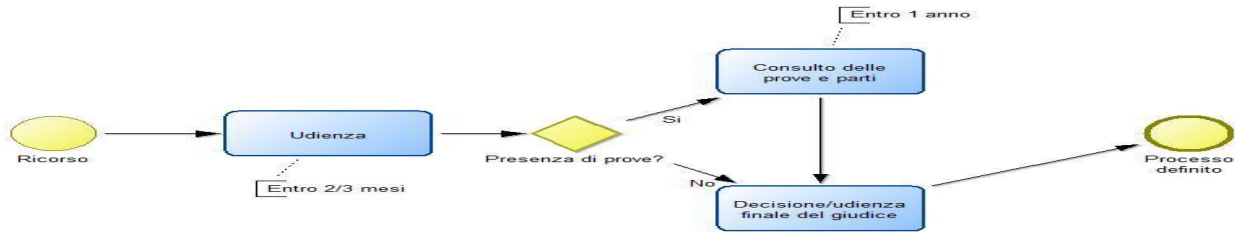


Fig. 4 – Diagramma di mappatura BPMN del rito camerale



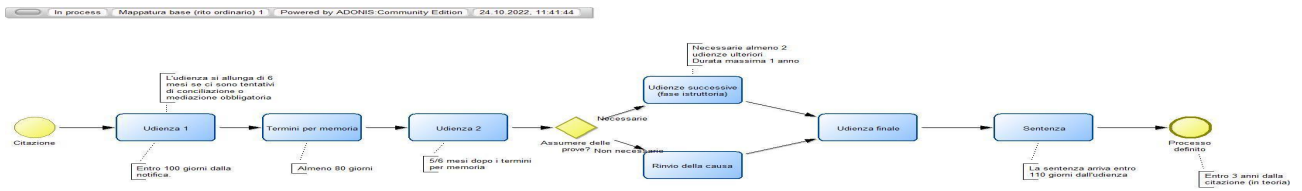
Edit the model attributes to display your copyright info
Powered by ADONIS:Community Edition
www.adonis-community.com

Fig. 5 – Diagramma di mappatura BPMN del rito di famiglia



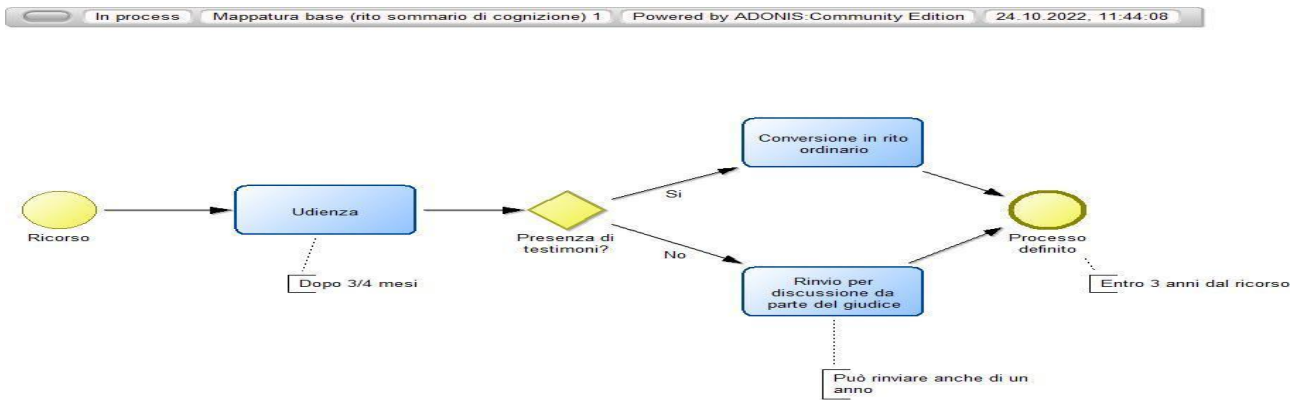
Edit the model attributes to display your copyright info
Powered by ADONIS:Community Edition
www.adonis-community.com

Fig. 6 – Diagramma di mappatura BPMN del rito del lavoro



Edit the model attributes to display your copyright info
 Powered by ADONIS-Community Edition
www.adonis-community.com

Fig. 7 – Diagramma di mappatura BPMN del rito ordinario



Edit the model attributes to display your copyright info
 Powered by ADONIS-Community Edition
www.adonis-community.com

Fig. 8 – Diagramma di mappatura BPMN del rito sommario di cognizione