



Bruxelles, 12 settembre 2016
(OR. en)

12109/16

JUSTCIV 230

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	29 agosto 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 542 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO sull'applicazione della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 542 final.

All.: COM(2016) 542 final



Bruxelles, 26.8.2016
COM(2016) 542 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**sull'applicazione della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio
relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale**

1. INTRODUZIONE

1.1. Obiettivo

La direttiva 2008/52/CE relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale¹, compreso il diritto di famiglia, ha l'obiettivo di facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie (ADR) e di promuoverne la composizione amichevole incoraggiando il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario. Si applica nelle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale, e il suo termine di recepimento negli ordinamenti nazionali è scaduto il 21 maggio 2011. La presente valutazione della sua applicazione è condotta conformemente all'articolo 11 della direttiva.

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, comprende l'accesso ai metodi giudiziali ed extragiudiziali di risoluzione delle controversie. 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. Gli accordi risultanti dalla mediazione hanno maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente dalle parti. Tali benefici diventano anche più evidenti nelle situazioni che presentano elementi di portata transfrontaliera.

Benché la mediazione sia in genere vantaggiosa nell'ambito delle questioni civili e commerciali, occorre sottolinearne l'importanza nel settore del diritto di famiglia. La mediazione può creare un'atmosfera costruttiva di discussione e garantire rapporti equi tra i genitori. Inoltre, le soluzioni amichevoli tendono ad essere durature e possono riguardare, oltre alla residenza principale del minore, le disposizioni o gli accordi di visita relativi al mantenimento del minore.

1.2. Contesto

La direttiva è stata la prima misura a incoraggiare la mediazione nell'ambito delle controversie civili e commerciali in generale. In seguito alla sua adozione sono stati condotti a livello dell'Unione europea ulteriori lavori attinenti alla mediazione:

- dal 2012 il miglioramento della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari è stato un aspetto centrale del semestre europeo. Il quadro di valutazione UE della giustizia alimenta il semestre europeo e assiste gli Stati membri nel miglioramento dell'efficacia dei relativi sistemi di giustizia. Il quadro di valutazione include inoltre i dati sulle attività intraprese dagli Stati membri per promuovere l'uso volontario dei metodi ADR. La Commissione incoraggia la raccolta e la condivisione delle informazioni sulle prassi e sui metodi per promuovere l'uso volontario dei sistemi ADR. La promozione dei sistemi ADR include la pubblicità personalizzata (brochure, sessioni informative), la raccolta e la pubblicazione di dati, nonché la

¹ GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3.

valutazione dell'efficacia e della disponibilità del patrocinio a spese dello Stato per i metodi ADR²;

- nel quadro della *rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale*, un gruppo di lavoro ha elaborato una serie di raccomandazioni volte a potenziare l'uso della mediazione familiare nei contesti transfrontalieri, in particolare nei casi di sottrazione di minore. È stata creata una sezione distinta del *portale europeo della giustizia elettronica* dedicata alla mediazione transfrontaliera³ nell'ambito del diritto di famiglia per fornire informazioni sui sistemi di mediazione nazionali;
- inoltre, mediante il *programma Giustizia*⁴, la Commissione cofinanzia diversi progetti riguardanti la promozione della mediazione e la formazione di giudici e professionisti;
- infine, la direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (“direttiva sull'ADR”)⁵ e il regolamento (UE) n. 524/2013 sulla risoluzione delle controversie online dei consumatori (“regolamento ODR”)⁶ garantiscono che i consumatori possano rivolgersi ad organismi ADR di qualità per tutti i tipi di controversie contrattuali con i professionisti e stabiliscono una piattaforma online di portata europea per le controversie dei consumatori che derivano dalle transazioni online con i professionisti (www.ec.europa.eu/odr).

1.3. Fonti d'informazione

La presente relazione si basa sulle informazioni raccolte da diverse fonti:

- nel 2013 è stato condotto uno studio sull'attuazione della direttiva⁷. Lo studio è stato aggiornato nel 2016⁸;
- nel 2014 un gruppo di lavoro della *rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale* ha redatto un documento sulla promozione della mediazione familiare internazionale nei casi di sottrazione internazionale di minore;

² Cfr. http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_it.pdf

³ https://e-justice.europa.eu/content_crossborder_family_mediation-372-en.do

⁴ Per ulteriori informazioni cfr.: http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm

⁵ GU L 165 del 18.6.2013, pag. 63.

⁶ GU L 165 del 18.6.2013, pag. 1.

⁷ <http://bookshop.europa.eu/en/study-for-an-evaluation-and-implementation-of-directive-2008-52-ec-the-mediation-directive--pbDS0114825/>

⁸ http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=DS0216335

- i risultati dello studio e le esperienze degli Stati membri relative all'applicazione della direttiva sono stati discussi durante una riunione della *rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale* tenutasi a luglio 2015;
- infine, tra il 18 settembre e il 18 dicembre 2015 è stata condotta una consultazione pubblica online⁹. Sono pervenute 562 risposte da persone interessate, mediatori, giudici, avvocati, altri operatori della giustizia, accademici, organizzazioni, autorità pubbliche e Stati membri.

2. VALUTAZIONE GENERALE

La valutazione mostra che, complessivamente, la direttiva ha fornito valore aggiunto europeo. Sensibilizzando i legislatori nazionali ai vantaggi della mediazione, l'attuazione della direttiva ha avuto un impatto significativo sulla legislazione di diversi Stati membri. L'entità dell'impatto varia a seconda del livello preesistente dei sistemi di mediazione nazionali:

- 15 Stati membri disponevano già di un sistema di mediazione completo prima dell'adozione della direttiva. In questi Stati membri la direttiva ha comportato poche o nessuna modifica del sistema;
- in 9 Stati membri la mediazione era disciplinata da norme sparse o, nel settore privato, si basava sull'autoregolamentazione. In questi Stati membri il recepimento della direttiva ha reso necessarie modifiche sostanziali del quadro di mediazione esistente;
- 4 Stati membri hanno adottato per la prima volta un sistema di mediazione a seguito del recepimento della direttiva. In questi Stati membri la direttiva ha determinato la costituzione di quadri legislativi adeguati per la disciplina della mediazione.

Ove il recepimento della direttiva ha determinato l'adozione di modifiche sostanziali del quadro di mediazione esistente o l'introduzione di un sistema di mediazione completo, è stato compiuto un importante passo in avanti nella promozione dell'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e nel raggiungimento di un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario.

Tuttavia, sono state identificate alcune difficoltà pratiche nel funzionamento dei sistemi di mediazione nazionali, connesse principalmente alla mancanza di una "cultura" della mediazione negli Stati membri, a una conoscenza insufficiente del modo in cui gestire i casi transfrontalieri, al basso livello di sensibilizzazione alla mediazione e al funzionamento dei meccanismi di controllo della qualità per i mediatori. Diversi partecipanti alla consultazione pubblica hanno sostenuto che la mediazione non è sufficientemente conosciuta e che è ancora necessario un "cambiamento culturale" per garantire che i cittadini abbiano fiducia nella mediazione. Hanno inoltre sottolineato che i giudici e gli organi giurisdizionali sono ancora riluttanti a proporre la mediazione alle parti.

I partecipanti alla consultazione pubblica hanno riconosciuto l'importante ruolo della mediazione, in particolare per le questioni di diritto di famiglia (specialmente nei procedimenti che riguardano l'affidamento di minori, i diritti di visita e i casi di sottrazione di minore) e le controversie commerciali.

⁹ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/opinion/150910_en.htm

3. PUNTI DI VALUTAZIONE SPECIFICI

3.1. Dati statistici sulla mediazione

Lo studio e la consultazione pubblica mostrano che è molto difficile ottenere dati statistici completi sulla mediazione (numero di casi mediati, durata media e percentuali di successo dei procedimenti di mediazione), soprattutto per quanto riguarda la mediazione transfrontaliera. In particolare, mancano dati completi e comparabili per tutte le giurisdizioni. Tuttavia, durante la consultazione molti mediatori hanno fornito dati sulla loro attività, in particolare il numero di mediazioni condotte e le percentuali di successo, spesso notevoli. Altri hanno dichiarato che le percentuali di successo dipendevano dal numero delle parti, dall'oggetto in questione e dalla situazione individuale, fattori che avrebbero un impatto anche sulla durata dei procedimenti. Altri si rammaricano che senza una banca dati affidabile sia molto difficile promuovere la mediazione e la sua efficacia, e ottenere la fiducia pubblica. Complessivamente, i partecipanti alla consultazione sembrano d'accordo sul fatto che la mediazione consente importanti risparmi di costi in un'ampia gamma di controversie civili e commerciali e che in molti casi riduce significativamente i tempi di risoluzione delle controversie.

Benché sia riconosciuto che, per la natura "non ufficiale" della mediazione rispetto alle procedure legali formali, sia più difficile ottenere dati completi sulla mediazione, una base dati più solida avrebbe un'importanza significativa per promuovere ulteriormente l'uso della mediazione. La *rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale* ha iniziato a lavorare per migliorare la raccolta di dati nazionali sull'applicazione degli strumenti dell'Unione in materia civile e commerciale, tra cui la direttiva 2008/52/CE.

3.2. Ambito di applicazione (articolo 1, paragrafo 2)

Quasi tutti gli Stati membri hanno esteso l'ambito di applicazione delle misure nazionali di recepimento della direttiva per farvi rientrare, oltre alle controversie transfrontaliere, quelle nazionali. Solo 3 Stati membri hanno scelto di recepire la direttiva esclusivamente in relazione alle controversie transfrontaliere, utilizzando la definizione "transfrontaliera" della direttiva. L'estensione dell'ambito di applicazione alle controversie nazionali va accolto con favore poiché il numero di controversie nazionali supera di gran lunga quello delle controversie transfrontaliere. Le norme della direttiva vanno quindi al di là del suo ambito di applicazione, a vantaggio di quanti ricorrono alla mediazione. L'inclusione delle controversie nazionali dimostra inoltre la volontà degli Stati membri di trattare allo stesso modo le controversie nazionali e quelle transfrontaliere. Tenuto conto del contenuto delle norme della direttiva, non vi è alcun motivo per differenziare le due tipologie di controversie.

Inoltre occorre notare che, benché nella pratica il diritto di famiglia sembri essere il settore in cui la mediazione è più utilizzata, la direttiva si applica a tutte le questioni civili e commerciali. Un settore in cui la mediazione resta poco sviluppata è quello delle procedure d'insolvenza. È opportuno ricordare che nella raccomandazione su un nuovo approccio al fallimento commerciale e all'insolvenza la Commissione ha incoraggiato la nomina di mediatori da parte degli organi giurisdizionali, ove necessario, al fine di assistere il debitore e i creditori nel corretto svolgimento delle negoziazioni su un piano di ristrutturazione.

3.3. Meccanismi di controllo della qualità (articolo 4, paragrafo 1)

3.3.1. Codici di condotta

L'adozione dei codici di condotta a livello nazionale è percepita dai portatori di interessi come uno strumento importante per garantire la qualità della mediazione. 19 Stati membri richiedono lo sviluppo e il rispetto di codici di condotta, mentre in altri Stati membri i fornitori di servizi di mediazione hanno stabilito i propri codici etici. In alcuni casi gli Stati membri si sono spinti oltre i requisiti minimi della direttiva rendendo obbligatorio il rispetto dei codici di condotta da parte dei mediatori e delle organizzazioni di mediazione. Il *codice europeo di condotta per mediatori*¹⁰ assume un ruolo fondamentale in questo contesto poiché o è direttamente utilizzato dai portatori di interessi o è d'ispirazione per i codici nazionali o di settore. In alcuni Stati membri il rispetto del codice europeo è prescritto dalla legge, mentre in altri il codice è applicato nella pratica pur non essendovi un obbligo legale. La maggior parte dei portatori di interessi ha ritenuto efficaci gli sforzi profusi per incoraggiare i mediatori e le organizzazioni che forniscono i servizi di mediazione richiesti dalla direttiva a sviluppare volontariamente codici di condotta e a rispettarli. Risulta quindi che in relazione ai codici di condotta l'attuazione della direttiva è nel complesso soddisfacente.

3.3.2. Norme sulla qualità per la fornitura di servizi di mediazione

18 Stati membri dispongono di norme sui meccanismi di controllo della qualità per la fornitura di servizi di mediazione. La maggior parte degli Stati membri è dotata di procedure di accreditamento obbligatorie per i mediatori e di registri dei mediatori. Laddove la legislazione non prevede tali procedure e registri, le organizzazioni che forniscono servizi di mediazione in genere li hanno istituiti autonomamente. Attualmente esistono svariati meccanismi di controllo della qualità nell'UE.

Numerosi partecipanti alla consultazione, tra cui molti mediatori, si sono espressi a favore dello sviluppo a livello europeo di norme sulla qualità per la fornitura di servizi di mediazione. Gli Stati membri tuttavia non hanno manifestato quasi nessun sostegno.

I partecipanti favorevoli allo sviluppo a livello europeo di norme sulla qualità erano divisi tra chi propugnava norme europee uniformi, considerate necessarie per promuovere ulteriormente il ricorso alla mediazione, e chi invece sosteneva norme minime, che garantirebbero la coerenza permettendo nel contempo di tenere conto delle differenze locali delle culture di mediazione. Altri hanno sottolineato la necessità che le norme europee si basino sulle norme nazionali esistenti più elevate per evitare che siano il frutto del minimo comun denominatore.

I partecipanti alla consultazione contrari allo sviluppo di norme sulla qualità a livello europeo hanno affermato che tali norme non sono necessarie per il successo della mediazione, che le norme nazionali sono troppo diverse, che lo sviluppo di queste norme dovrebbe spettare agli Stati membri o che l'autoregolamentazione in ciascun mercato nazionale è già di per sé sufficiente. Hanno inoltre sottolineato che tra gli Stati membri sussistono differenze culturali e giuridiche significative riguardo alla risoluzione delle controversie e che tali differenze incidono sul modo in cui le parti ricorrono alla mediazione. L'uniformità limiterebbe la scelta del consumatore e genererebbe controversie. Al massimo, l'Unione europea dovrebbe

¹⁰ http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf

promuovere e agevolare la condivisione delle buone prassi.

Tenuto conto della riluttanza degli Stati membri all'introduzione, a livello europeo, di norme sulla qualità vincolanti, ma anche del supporto significativo dei portatori di interessi, una possibilità potrebbe consistere nell'erogazione di finanziamenti UE per lo sviluppo a livello europeo di norme sulla qualità per la fornitura di servizi di mediazione da parte dei portatori di interessi nel contesto dell'attività del Comitato europeo di normalizzazione (CEN) sulla base del regolamento (UE) n. 1025/2012 sulla standardizzazione a livello europeo, ad esempio per un *CEN Workshop agreement (CWA)*. Nonostante in linea di principio i CWA debbano essere completamente guidati dal mercato, tale finanziamento è possibile se considerato "necessari[o] e adeguat[o] a sostenere la legislazione e le politiche dell'Unione"¹¹.

3.4. Formazione dei mediatori (articolo 4, paragrafo 2)

17 Stati membri incoraggiano la formazione o la disciplinano, parzialmente o in dettaglio, nella legislazione nazionale. Andando oltre i requisiti minimi della direttiva, la maggior parte degli Stati membri regola la formazione iniziale dei mediatori e la rende obbligatoria. Inoltre, molti impongono un obbligo di ulteriore formazione. Negli Stati membri dove la formazione non è disciplinata, le organizzazioni di mediazione in genere offrono formazione su base volontaria.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha considerato efficaci gli sforzi profusi per incoraggiare la formazione iniziale e successiva dei mediatori richiesta dalla direttiva. Altri hanno messo in evidenza i livelli di disparità e le divergenze tra i vari Stati membri per quanto riguarda la creazione, il riconoscimento, la crescita e lo sviluppo della professione di mediatore. A loro avviso esiste una base comune ma poca sinergia tra le diverse giurisdizioni in riferimento alla formazione e alla definizione delle norme. Ritengono inoltre che la formazione dei mediatori in Europa vari sostanzialmente quanto alle ore richieste e ai contenuti.

Nei casi di mediazione nel settore del diritto di famiglia, la *rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale* ha evidenziato l'importanza per i cittadini di poter accedere a mediatori che abbiano ricevuto una formazione specifica sulla mediazione familiare internazionale e sui casi di sottrazione di minori.

Per promuovere ulteriormente la formazione dei mediatori la Commissione continuerà a cofinanziare mediante il *programma Giustizia* diversi progetti riguardanti la formazione sulla mediazione.

3.5. Ricorso alla mediazione (articolo 5, paragrafo 1)

Tutti gli Stati membri prevedono la possibilità per gli organi giurisdizionali di invitare le parti a ricorrere alla mediazione o almeno a partecipare a sessioni informative sulla mediazione. In alcuni Stati membri la partecipazione a tali sessioni è obbligatoria, su ordine del giudice (Repubblica ceca) o per legge per determinate controversie specifiche, ad esempio in materia di diritto di famiglia (Lituania, Lussemburgo, Inghilterra e Galles). Alcuni Stati membri fanno

¹¹ Cfr. articolo 15, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 1025/2012 (GU L 316 del 14.11.2012, pag. 12).

obbligo agli avvocati di informare i loro clienti sulla possibilità di ricorrere alla mediazione o richiedono che nelle domande presentate all'organo giurisdizionale sia indicato se il tentativo di mediazione è stato esperito o se sussistono motivi che lo ostacolano. In alcuni Stati membri sono stati sviluppati meccanismi di mediazione per soddisfare i requisiti di procedimenti specifici, quali i termini imperativi. Nei Paesi Bassi, ad esempio, il giudice preliminare esamina principalmente la possibilità di mediazione transfrontaliera con i genitori che desiderano ricorrere alla mediazione nei casi di sottrazione di minori da parte di un genitore. La mediazione transfrontaliera inizia il giorno successivo all'udienza preliminare e si conclude entro tre giorni. In caso di esito positivo, i risultati sono immediatamente comunicati al giudice investito della causa. Nel Regno Unito il giudice è tenuto, in qualsiasi momento del procedimento, a valutare se la controversia possa essere risolta con un metodo alternativo di risoluzione delle controversie, tra cui la mediazione, e, se de caso, invita le parti a ricorrervi.

La grande maggioranza dei portatori di interessi considera inefficaci le prassi dirette a incoraggiare le parti alla mediazione. Tali inviti sarebbero infatti troppo rari poiché i giudici non conoscono la mediazione o non vi hanno fiducia. I partecipanti alla consultazione che invece considerano tali prassi efficaci fanno principalmente riferimento al diritto di famiglia.

Tutto ciò dimostra che le prassi che incoraggiano le parti a utilizzare la mediazione non sono ancora complessivamente soddisfacenti, ad eccezione degli esempi specifici citati. Sono pertanto necessari ulteriori sforzi a livello nazionale per potenziare i sistemi di mediazione esistenti. I partecipanti alla consultazione hanno indicato come particolarmente utili le seguenti misure disposte dal diritto nazionale: l'obbligo delle parti di indicare nella domanda presentata all'organo giurisdizionale se il tentativo di mediazione è stato esperito, che consente di ricordare sia al giudice investito della domanda sia agli avvocati di parte la possibilità di ricorrere alla mediazione; le sessioni informative obbligatorie nel quadro del procedimento giudiziario; l'obbligo dell'organo giurisdizionale di valutare la possibilità di mediazione in ogni fase del procedimento, in particolare nelle controversie di diritto di famiglia.

3.6. Legislazione che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni (articolo 5, paragrafo 2)

Dallo studio risulta che in 5 Stati membri la mediazione è obbligatoria in determinati casi specifici. Ad esempio, in Italia la mediazione è obbligatoria per svariati tipi di controversie, in Ungheria e in Croazia per determinate controversie di diritto di famiglia.

Vari Stati membri promuovono la mediazione offrendo incentivi finanziari alle parti. 13 Stati membri offrono incentivi finanziari alla mediazione sotto forma di riduzioni o rimborso integrale delle spese e dei costi legati al procedimento giudiziario se la mediazione permette di raggiungere un accordo durante la sospensione del procedimento. Ad esempio in Slovacchia, a seconda della fase processuale in cui viene raggiunto l'accordo, è rimborsato il 30%, 50% o 90% dei diritti di cancelleria. In alcuni Stati membri la mediazione è offerta gratuitamente o a costi inferiori in funzione della situazione economica delle parti.

Gli incentivi finanziari possono assumere anche la forma di patrocinio a spese dello Stato. Gli Stati membri applicano norme diverse per i vari tipi di controversie o procedimenti di mediazione. Ad esempio, in Germania il patrocinio a spese dello Stato si applica sempre alla mediazione giudiziale, ma è limitato per la mediazione extragiudiziale, in Slovenia si applica

solo alla mediazione giudiziale, in Lussemburgo è disponibile per la mediazione giudiziale e familiare condotta da un mediatore qualificato e in Italia è disponibile per la mediazione obbligatoria. In questo contesto, bisogna sottolineare che l'articolo 10 della direttiva 2003/8/CE estende il diritto al patrocinio a spese dello Stato per le controversie transfrontaliere ai procedimenti stragiudiziali, tra cui la mediazione, qualora l'uso di tali mezzi sia richiesto dalla legge ovvero qualora il giudice vi abbia rinviato le parti in causa.

5 Stati membri prevedono sanzioni come strumento per promuovere l'uso della mediazione. In Ungheria sono imposte sanzioni alle parti che dopo aver concluso un accordo di mediazione agiscono comunque in giudizio o non adempiono agli obblighi stabiliti nell'accordo di mediazione. In Irlanda le sanzioni si applicano al rifiuto ingiustificato di prendere in considerazione la mediazione. In Italia la parte vincitrice di una controversia non può ripetere le spese sostenute se il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde al contenuto di una proposta di mediazione che detta parte ha in precedenza rifiutato. Sono inoltre previste sanzioni per il caso in cui, nonostante l'obbligatorietà della mediazione, le parti non vi ricorrano agendo invece in giudizio. In Polonia la parte che dapprima acconsente alla mediazione e poi rifiuta senza giustificazione di parteciparvi può essere condannata al pagamento delle spese processuali indipendentemente dall'esito del giudizio. In Slovenia l'organo giurisdizionale può condannare la parte che senza giustificazione rifiuta la mediazione giudiziale al pagamento totale o parziale delle spese legali della controparte.

La questione dell'obbligatorietà o meno della mediazione è controversa. Secondo alcuni portatori di interessi, la non obbligatorietà della mediazione ne ostacola la promozione¹². Secondo altri, invece, per sua natura la mediazione può essere solo volontaria per poter funzionare correttamente e, se resa obbligatoria, perderebbe la sua attrattiva rispetto alle procedure legali.

È importante ricordare che la mediazione obbligatoria incide sull'esercizio del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sancito all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La maggior parte dei portatori di interessi è favorevole a un approccio più coercitivo nei confronti della mediazione. Tuttavia la maggioranza degli Stati membri e del mondo accademico si oppone. Tra i favorevoli, alcuni caldeggiavano l'obbligatorietà della mediazione per determinate categorie di controversie (commerciali, di diritto di famiglia, di diritto del lavoro o per quelle di modesta entità). In misura minore è stata propugnata l'obbligatorietà della mediazione per tutti i tipi di controversie.

In generale è stato espresso poco sostegno alle sanzioni contro il mancato ricorso alla mediazione, sebbene la condanna al pagamento delle spese inflitta alla parte che rifiuta la mediazione senza motivo abbia ricevuto un certo appoggio. Gli incentivi per le parti a ricorrere alla mediazione hanno riscosso maggiore successo. Esempi di incentivi utili menzionati dai partecipanti alla consultazione sono: la riduzione delle spese di giudizio per le parti che hanno tentato la mediazione prima di agire in giudizio; deduzioni fiscali effettive e interessanti; la gratuità della mediazione o, quanto meno, un supporto finanziario dello Stato

¹² Cfr. lo studio del Parlamento europeo: "*Rebooting' the mediation directive*":
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_ET\(2014\)493042](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_ET(2014)493042)

per i servizi di mediazione.

L'uso di incentivi sembra utile a incoraggiare le parti a ricorrere alla mediazione. I costi connessi alla risoluzione di una controversia sono un fattore importante per le parti quando decidono se tentare la mediazione o agire in giudizio. Gli incentivi finanziari che rendono economicamente più attrattiva la mediazione rispetto a un procedimento giudiziario possono quindi essere considerati una migliore prassi. L'imposizione della mediazione nel quadro di un procedimento giudiziario potrebbe essere prevista quando le parti, per la natura della loro relazione, potrebbero avere motivo di ripetuto disaccordo o di contenzioso, ad esempio in alcune controversie di diritto di famiglia (come in materia di diritti di visita) o nelle controversie di vicinato. Bisogna sottolineare che anche in tali casi deve essere rispettato il diritto di accesso alla giustizia garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Alla luce di quanto precede, l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva può essere considerato appropriato.

3.7. Esecutività degli accordi risultanti dalla mediazione (articolo 6)

Tutti gli Stati membri prevedono l'esecutività degli accordi di mediazione conformemente a quanto previsto dalla direttiva. Alcuni Stati membri si sono spinti oltre i requisiti della direttiva: il Belgio, la Repubblica Ceca, l'Ungheria e l'Italia non richiedono esplicitamente il consenso di tutte le parti affinché possa essere chiesta l'esecutività dell'accordo di mediazione. In Grecia e Slovacchia la richiesta di esecutività può essere presentata da una delle parti senza l'esplicito consenso delle altre. Ai sensi della legge polacca, sottoscrivendo l'accordo le parti acconsentono a richiedere all'organo giurisdizionale di rendere l'accordo esecutivo.

Possono sussistere alcune eccezioni all'esecutività generale degli accordi di mediazione, ad esempio quando l'accordo è contrario all'ordine pubblico o all'interesse del minore nel caso di controversie familiari.

La maggioranza dei portatori di interessi considera efficaci le prassi riguardanti l'esecutività degli accordi risultanti dalla mediazione. Essi hanno evidenziato l'estrema rarità della necessità di rendere esecutivo un accordo di mediazione. A loro avviso, per la natura stessa della mediazione è molto probabile che le parti, avendo acconsentito all'accordo, lo rispettino. Alcuni partecipanti alla consultazione che considerano le prassi inefficaci ritengono che tutti gli accordi di mediazione dovrebbero essere esecutivi indipendentemente dalla volontà delle parti. Infatti, per garantire l'efficacia della mediazione, la migliore prassi consisterebbe nel permettere a una parte di chiedere l'esecutività dell'accordo anche senza il consenso esplicito dell'altra parte.

3.8. Riservatezza della mediazione (articolo 7)

La riservatezza della mediazione è tutelata in tutti gli Stati membri conformemente a quanto richiesto dalla direttiva; la direttiva è quindi stata attuata correttamente. Alcuni Stati membri si sono spinti oltre i requisiti della direttiva e hanno introdotto norme più rigide. Ad esempio, a Malta i mediatori devono mantenere la riservatezza sul raggiungimento o meno di un accordo di mediazione e questa informazione può essere divulgata solo se le parti vi acconsentono espressamente per iscritto.

Un gran numero di portatori di interessi considera efficaci le prassi riguardanti la riservatezza

della mediazione. Tuttavia, numerosi partecipanti alla consultazione hanno segnalato che, sebbene siano tenuti alla riservatezza, i mediatori non dispongono di un diritto generale a non testimoniare, contrariamente ad altre professioni legali quali gli avvocati. Non vi sono però indicazioni del fatto che, nella pratica, l'articolo 7 non tuteli sufficientemente la riservatezza della mediazione.

3.9. Effetto della mediazione sui termini di prescrizione e decadenza (articolo 8)

Tutte le legislazioni nazionali garantiscono che alle parti che scelgono la mediazione non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario per il fatto che durante il procedimento di mediazione siano scaduti i termini di prescrizione o decadenza. Sotto questo profilo la direttiva è stata pertanto attuata correttamente.

La sospensione dei termini di prescrizione e decadenza è particolarmente importante quando il procedimento giudiziario prevede termini imperativi, ad esempio nei procedimenti di ritorno del minore nell'ambito di una sottrazione di minore da parte di un genitore.

Un gran numero di portatori di interessi considera efficaci le prassi riguardanti la sospensione dei termini di prescrizione e decadenza durante il procedimento di mediazione. Alcuni hanno sottolineato che nelle loro giurisdizioni tale sospensione è stata garantita dal recepimento della direttiva nell'ordinamento nazionale.

3.10. Informazioni al pubblico (articolo 9)

13 Stati membri hanno incluso nella loro legislazione nazionale l'obbligo di diffondere le informazioni sulla mediazione. Sono state adottate svariate misure per informare i cittadini e le imprese sulla mediazione (ad esempio informazioni online sui siti web degli organismi nazionali competenti, conferenze pubbliche, campagne promozionali pubbliche, spot televisivi, trasmissioni radio, poster, ecc.). In tutti gli Stati membri le informazioni sui vantaggi della mediazione e le informazioni pratiche utili sui costi e sul procedimento sono fornite anche dalle associazioni dei mediatori, dagli ordini degli avvocati o dagli stessi mediatori.

Ciononostante, lo studio rivela che la conoscenza della mediazione resta limitata e che le parti che potrebbero esserne interessate dispongono di poche informazioni. Ciò incide negativamente sull'efficienza dei servizi di mediazione, come confermato dai portatori di interessi in 18 Stati membri. Le informazioni mancano non solo per le parti ma anche per i professionisti legali; ciò costituisce un ulteriore ostacolo alla potenziale diffusione dell'uso della mediazione in almeno 10 Stati membri. Secondo la maggioranza dei partecipanti alla consultazione la comunicazione di informazioni al pubblico non è efficace. Molti di coloro che invece la considerano efficace ritengono che le informazioni più efficaci sono quelle pubblicate su internet, in particolare dai tribunali, dai ministeri, dalle organizzazioni di mediazione o dalle camere di commercio. Altri strumenti efficaci citati sono gli opuscoli informativi, le visite private agli organi giurisdizionali o gli eventi informativi come le giornate della mediazione.

La Commissione europea cofinanzia progetti sulla promozione della mediazione mediante il *programma Giustizia*. Inoltre, sul sito web del *portale europeo della giustizia elettronica*¹³

¹³ https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-en.do

sono disponibili svariate informazioni sui sistemi di mediazione degli Stati membri e su chi contattare. Sarebbe opportuno esaminare, attraverso la *rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale*, il modo in cui aumentare la conoscenza delle informazioni disponibili.

4. CONCLUSIONI

La direttiva sulla mediazione è stata introdotta per facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie, promuovere la composizione amichevole delle stesse e garantire che le parti che ricorrono alla mediazione possano fare affidamento su un quadro giuridico prevedibile. Questo obiettivo politico è valido ancora oggi e per il futuro: la mediazione può contribuire a evitare procedimenti giudiziari inutili a spese dei contribuenti e a ridurre i tempi e i costi associati alle controversie giudiziarie. A lungo termine può creare una cultura non contenziosa in cui non esistono né vincitori né perdenti, ma partner. La direttiva sulla mediazione ha introdotto vari modi per promuovere la composizione amichevole delle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale e ha fornito un quadro europeo per la mediazione come metodo di risoluzione extragiudiziale o alternativa delle controversie.

Sulla base dello studio, della consultazione pubblica online e della discussione con gli Stati membri in seno alla *rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale*, risulta che l'attuazione della direttiva sulla mediazione ha avuto un impatto significativo sulla legislazione di molti Stati membri. Oltre a definire alcuni requisiti chiave per l'uso della mediazione nelle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale, la direttiva ha dato impulso in tutta l'Unione europea a un maggiore utilizzo della mediazione anche nelle controversie puramente nazionali. Ciò è dovuto in particolare al fatto che la maggior parte degli Stati membri ha esteso l'ambito di applicazione delle misure di recepimento della direttiva alle controversie nazionali. In generale, la direttiva ha fornito un valore aggiunto UE aumentando la consapevolezza tra i legislatori nazionali sui vantaggi della mediazione, introducendo sistemi di mediazione o dando l'impulso per estendere i sistemi di mediazione esistenti.

L'entità dell'impatto della direttiva sugli Stati membri varia a seconda del livello preesistente dei sistemi di mediazione nazionali. Le difficoltà riguardanti il funzionamento pratico dei sistemi di mediazione nazionali sono principalmente connesse alla tradizione del contraddittorio che prevale in molti Stati membri, a un livello di conoscenza della mediazione spesso limitato e al funzionamento dei meccanismi di controllo della qualità.

La valutazione dimostra che in questo stadio non è necessario modificare la direttiva ma che la sua applicazione può essere ulteriormente migliorata:

- gli Stati membri dovrebbero, ove necessario e opportuno, adoperarsi maggiormente per promuovere e incoraggiare l'uso della mediazione attraverso i diversi mezzi e meccanismi previsti nella direttiva ed esaminati nella presente relazione. In particolare, occorrerebbero ulteriori sforzi a livello nazionale per aumentare il numero di controversie per la cui risoluzione le autorità giurisdizionali invitano le parti a ricorrere alla mediazione. Esempi di migliori prassi al riguardo sono: l'obbligo per le parti di indicare nelle domande presentate agli organi giurisdizionali se la mediazione è stata tentata; in particolare in materia di diritto di famiglia, la partecipazione a sessioni informative obbligatorie nel quadro di un procedimento giudiziario e l'obbligo per l'organo giurisdizionale di considerare la mediazione in ogni fase del procedimento giudiziario; gli incentivi finanziari che rendono la mediazione

economicamente più attrattiva rispetto al procedimento giudiziario; la possibilità di rendere esecutivo l'accordo di mediazione senza richiedere necessariamente il consenso di tutte le parti dell'accordo;

- la Commissione continuerà a cofinanziare mediante il *programma Giustizia* i progetti connessi alla mediazione. In linea di principio è anche disponibile all'erogazione di fondi europei affinché i portatori di interessi sviluppino norme a livello europeo sulla qualità per la fornitura di servizi di mediazione. Inoltre, la Commissione continuerà a consultare la *rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale* per promuovere ulteriormente l'utilizzo della mediazione, ad esempio per creare una banca dati più solida sull'uso della mediazione e per aumentare la consapevolezza del pubblico, in particolare riguardo alle informazioni disponibili sul sito web del *portale europeo della giustizia elettronica* relative ai sistemi di mediazione degli Stati membri.