

Lo stato della giustizia in Italia e l'annunciata revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie

Autore: Alberto Calcagno

In: Diritto civile e commerciale

«La porta è chiusa. Gli uffici del Ministero non hanno neppure risposto alla relazione tecnica, né ringraziato il tavolo tecnico. Dieci anni di lavoro nelle sedi della mediazione non sono stati visti né accolti.»

Così si è espressa circa tre mesi fa in pubblico convegno[1] la professoressa Paola Lucarelli, presidente del Tavolo tecnico sugli strumenti alternativi[2] non prorogato dal Governo.

In data 21 ottobre 2020 vi è stata anche una interrogazione parlamentare sul punto[3] ma il Ministro della Giustizia non ha allo stato, per quel che si sa, inteso replicare.

Quale è la disciplina del DDL 1662[4] e quali saranno le conseguenze se dovesse essere approvato per il mondo della mediazione?

Volume consigliato

Partiamo da un'analisi sul debito pubblico italiano[5] pre-covid (quello attuale è sicuramente più alto).

Prima della pandemia su 28 stati 25 erano sotto la soglia del 100%[6]: poi c'era il Portogallo con il 117,7%, l'Italia con il 134,8%[7] e in ultimo la Grecia con il 176,6%.

Non solo siamo in deficit per conto nostro, ma nel 2018 abbiamo conferito all'Unione Europea 15.215 milioni di euro ricevendone in cambio 10.337: insieme a Germania e Francia siamo quelli che forniscono maggiori contributi e che ricevono di meno in proporzione al conferito.

Nel 2018 ogni cittadino italiano ha corrisposto poi allo Stato per la giustizia 96 € che moltiplicati per 60 milioni fanno circa 5.776 milioni.

L'Italia nel 2018 ha impiegato per la giustizia appunto 5.776 milioni di cui 3.916 sono stati destinati a

salario per giudici e personale giudiziario; il resto serve per pagare il gratuito patrocinio, gli affitti del tribunale e le bollette[8].

Dopo la Germania siamo lo Stato che spende di più per i tribunali.

Come logica dovremmo avere una giustizia modello.

Ma non è così evidentemente dato che già nel 2018 la UE ci aveva raccomandato di “Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore”[9].

Ancora nel semestre europeo 2020 l’Italia è stata oggetto della stessa raccomandazione: “Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore.” [10]

La UE insomma con noi non si perita nemmeno di cambiare qualche parola.

Nel 2019 abbiamo varato una sola riforma della giustizia (non chiedetemi quale perché non lo so, ma il nostro governo ha comunicato alla UE di averla varata nel campo del diritto processuale[11]).

Nello stesso anno in Lussemburgo le riforme sono state 14, in Francia 11, in Polonia e Belgio 10.

Meno riforme di noi hanno fatto solo Germania ed Olanda (0), ma solo perché evidentemente non ne hanno bisogno[12].

Nel 2018 se prendiamo di mira il campo civile e commerciale l’Italia è risultata la peggiore per cause sopravvenute (1.576.309) e per pendenti (2.303.837): rispetto al 2017 abbiamo “migliorato” di sole 2.970 cause.

In campo amministrativo siamo quart’ultimi per contenzioso su 25 paesi con 242.509 controversie.

Se mettiamo insieme tutte le cause non penali i paesi più litigiosi sono senza dubbio la Polonia con 13.348.398 cause e l’Italia con 7.457.157.

L’Italia ha il 14,08% di tutto il contenzioso di primo grado non penale della UE (52.959.646 di procedimenti: 12 ogni 100 abitanti), mentre la Polonia si attesta sul 25,20%; ma la Polonia, come si è detto, ha varato nel 2019 ben 10 riforme mentre noi soltanto una.

Quanto al primo grado di tutte le cause (ad eccezione di quelle penali) il paese più celere nei processi appare la Danimarca (24 giorni) e in seconda battuta la Lettonia (28 giorni): è evidente che non hanno contenzioso ma sono comunque rapidi. Il primo grado più lungo riguarda invece Cipro (757 giorni),

Francia (381) ed immancabilmente Italia (375).

Con riferimento ai tre gradi di giudizio in relazione alla materia civile commerciale primeggiano Estonia (328 giorni) e Lituania (351); in fondo alla classifica troviamo l'Italia (2.656 giorni), la Grecia (1.572) e la Francia (1.243).

La differenza rispetto all'Italia è che la Grecia ha varato 6 riforme e la Francia 11.

In relazione agli affari amministrativi le nazioni più virtuose che presentano dati completi sono Bulgaria (312 giorni) e Svezia (324); gli Stati con i giudizi più lenti appaiono Cipro (2.643) ed Italia (1.681), anche se di quest'ultima non conosciamo i tempi del secondo grado che non potrebbero che peggiorare la situazione.

I giudici italiani (nel 2018 7.037), pur avendo una buona produttività (oltre il 102%), sono solo al 16° posto.

In pratica a fine 2018 su 7.214.648 cause restarono inevasi in Italia 3.627.937 procedimenti, di cui 2.272.311 controversie civili e commerciali.

Dobbiamo dire però che se ci riferiamo agli stati con maggiore contenzioso l'Italia è quella i cui giudici possiedono il maggior tasso di produttività: in altre parole ci salvano seppure parzialmente i giudici, diversamente saremmo nell'abisso da un bel po'.

Questa situazione mina profondamente la credibilità del nostro paese ed impedisce qualsivoglia riforma seria della giustizia.

Nemmeno Calamandrei potrebbe trovare un rimedio.

Si aggiunga che in Italia il contributo unificato (2019) per una causa commerciale di 20.000 € è di sole 237 €, dato questo che di sicuro non scoraggia il litigio come accade al contrario in Olanda dove per la stessa causa la tasa processuale è di 972 €.

Inoltre secondo uno studio del 2020[13] che si riferisce alla pre-pandemia, solo 375.889 italiani su 60.627.291 possono o meglio potevano permettersi un processo.

418.328 italiani avrebbero invece potuto accedere alla mediazione.

In estrema sintesi non ci sono altri soldi statali per la giustizia e dunque non si possono assumere altri giudici né cancellieri a meno che non si cancelli il gratuito patrocinio (cosa che sarebbe gravissima); da una parte le cause di minore entità aumentano perché il contributo unificato da noi è troppo basso e dall'altra gli italiani non hanno denaro per affrontare un processo, ossia per pagare l'avvocato in modo

continuativo.

Abbiamo invece un modello italiano di mediazione che, nonostante diversi difetti comunque emendabili, potrebbe cambiare il volto del mondo della giustizia in Europa determinando notevoli risparmi di tempo e di spesa (v. la tabella che segue: la matematica non è un'opinione).

Gli stati avrebbero a disposizione più dei 43.156 milioni di euro che attualmente spendono per la giustizia.

Media tempo del processo 2018 in UE (giorni)		Tempo della mediazione in Italia nel 2018 (giorni)	Risparmio di tempo in mediazione (giorni)	Spesa per giustizia nella UE (milioni)	Percentuale di risparmio su spesa totale
				43.156/365=118,24 (risparmio)	(43.156)
Giudizio non penale (1° grado)	164,16	142	22,16	2.620	6,07
Giudizio civile e commerciale (1° grado)	250,08	142	108,08	12.779	29,61
Giudizio civile e commerciale (2° grado)	285,19	142	143,19	16.931	39,23
Giudizio civile e commerciale (3° grado)	280,68	142	138,68	16.397	37,99
Tre gradi di giudizio lite civile e commerciale	805,21	142	663,21	78.417	181,70
Litigio amministrativo (1° grado)	313,96	142	171,96	20.333	47,11
Litigio amministrativo (2° grado)	247,13	142	105,13	12.431	28,80
Litigio amministrativo (3° grado)	353,36	142	211,36	24.991	57,91
Tutti i gradi amministrativi	783,08	142	641,08	75.801	175,64

Ci sono almeno otto paesi in Europa che potrebbero ridurre drasticamente il loro contenzioso se vi fosse un'alleanza tra giudici e avvocati in nome dell'ADR e cioè ognuno riservasse all'ADR un certo numero di controversie

l'obiettivo sembrerebbe realizzabile in Finlandia (2,78 pratiche), Lussemburgo (3,15), Ungheria (3,33), Danimarca (4,17), Cipro (4,24), Spagna (4,4), Grecia (6,48) e forse in Italia (13)[14].

Ma quale è la realtà?

Gli stati che promuovono quasi al massimo del punteggio assegnato dalla UE (52 punti) l'ADR volontario sono Ungheria (48 punti) e Germania (46). In fondo alla classifica abbiamo Irlanda (7 punti) e Cipro (con 11).

L'Italia è al 23° posto con 14 punti: in pratica si occupa di ADR volontario solo in sede di controversie civili e commerciali e di consumo; gli ADR in materia di lavoro e nel campo amministrativo non sono promossi, né qualcuno intende, che io sappia, promuoverli.

Per l'Europa non ha alcun pregio che vi sia in Italia una condizione di procedibilità che determina un bel numero di mediazioni: secondo le ultime considerazioni di Bruxelles una mediazione preventiva obbligatoria violerebbe addirittura la Carta Europea[15].

E il nostro Governo[16] ha evidentemente ritenuto di affrontare la situazione seguendo questa indicazione, ovvero pensando di depotenziare la mediazione.

A fronte di questo inconfutabile[17] stato di cose appena descritto la soluzione messa in campo dal Governo italiano è il DDL 1662 (Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie) in corso di esame alla seconda Commissione permanente giustizia in sede referente che fino ad ora ha fatto solo audizioni[18].

Prima o poi se il Governo tiene potrebbe vedere la luce.

In questa nota si affrontano brevemente i soli profili inerenti agli strumenti alternativi. I mediatori commentano le regole sulla mediazione ed i processualisti si occupano delle norme processuali. Così dovrebbe essere la logica anche dei convegni che abbondano nel nostro paese.

Con riferimento all'ADR vi sono due norme da considerare.

L'art. 3 c. 1 lett. A

“a) escludere il ricorso obbligatorio, in via preventiva, alla mediazione in materia di responsabilità sanitaria e di contratti finanziari, bancari e assicurativi, fermo restando il ricorso alle procedure di risoluzione alternativa delle controversie previsto da leggi speciali;”

L'art. 10 c. 1 lett. A

“a) prevedere che, fatti salvi i casi di ricorso al procedimento di cui all’articolo 791-bis del codice di procedura civile, la fase innanzi al tribunale sia preceduta da un procedimento di mediazione, integralmente sostitutivo del procedimento previsto dal decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, con comparizione di tutti i litisconsorti necessari innanzi a un notaio o a un avvocato, iscritti negli elenchi di cui all’articolo 179-ter delle disposizioni per l’attuazione del codice di procedura civile, il quale indichi preliminarmente alle parti tutta la documentazione necessaria per addivenire allo scioglimento della comunione e, acquisita quest’ultima, esperisca il tentativo di conciliazione e rimettendo ad un decreto del Ministro della giustizia la determinazione dei compensi da riconoscere al professionista per l’espletamento di tale procedimento;”

Il disegno di legge presentato in data 9 gennaio 2020 richiede in estrema sintesi la abolizione della mediazione come condizione di procedibilità preventiva per cause sanitarie, bancarie, finanziarie ed assicurative che dovrebbero essere gestite secondo i procedimenti speciali.

Richiede inoltre che lo scioglimento della comunione con richiesta non congiunta passi ai delegati alla vendita: avvocati e notai iscritti presso l’elenco tenuto in ogni tribunale.

Quali sarebbero le ricadute in termini numerici? 50.168 mediazioni in meno.

Numeri delle materie sottratte alla mediazione obbligatoria (2019)

Risarcimento da responsabilità sanitaria	6.004
Contratti assicurativi	12.449
Contratti bancari	18.141
Contratti finanziari	5.361
Divisioni	8.213
Totale	50.168

Che cosa accadrebbe in concreto se queste due norme fossero approvate nella legge di delega legislativa e ci fosse ovviamente un corrispondente decreto legislativo?

Le mediazioni del 2019 sono state in Italia 147.691

50.168 procedure perdute costituiscono il 33,97% del totale.

Secondo i risalenti dati UE le mediazioni dei 27 paesi esclusa l'Italia oscillano tra le 70.295 e le 79.826 procedure annue.

50.168 procedure perdute costituiscono un a quantità di procedure che oscilla tra il 62,89% ed il 71,37%.

Considerando anche le mediazioni italiane (siamo tra le 217.986 e le 227.517 procedure complessive nella UE), 50.168 procedure costituiscono tra il 22,05 ed il 24,21% di tutte le mediazioni.

Sarebbe un disastro per la mediazione italiana e per quella dell'Unione.

E dal punto di vista economico?

Gli organismi pubblici e privati potrebbero perdere da un giorno all'altro almeno 5.000.000 di € (48,80 x 50.68 x 2).

Verrebbero licenziati conseguentemente i dipendenti.

I mediatori continuerebbero a non percepire nulla, come oggi che se le parti non iniziano la procedura operano come meri volontari. I giudici onorari fanno bene a protestare e dovrebbero farlo anche i mediatori.

La condizione di procedibilità non potrebbe essere garantita nemmeno presso i Coa e dunque in tribunale.

Gli ordini sarebbero costretti ad innalzare l'importo delle iscrizioni all'albo per coprire i servizi comuni che oggi retribuiscono con i denari che provengono dalla mediazione.

Gli avvocati non sarebbero in grado di pagare nemmeno le iscrizioni all'albo; dovrebbero caricarne l'importo sulle parcelle; gli unici clienti ancora solvibili in Italia sono le banche e le assicurazioni che per pagare le parcelle innalzerebbero i costi dei conti correnti e delle polizze; il consumatore finale sarebbe penalizzato più di quanto non lo sia oggi e resterebbe senza strumenti alternativi effettivi.

Perché senza strumenti alternativi effettivi?

Le controversie bancarie e finanziarie verrebbero, abbiamo detto, affidate ai procedimenti speciali.

Si potrebbe parlare coi parametri del 2019 di 23.502 procedure.

I due enti deputati a gestirle sono da noi, secondo la volontà del Governo, l'Arbitro Bancario finanziario (ABF) e l'Arbitro delle controversie finanziarie (ACF).

L'ABF gestisce controversie inferiori ai 100.000 € con 7 collegi e 133 membri. Nel 2019 ha assunto circa 10.000 decisioni.

L'ACF ha una sola sede a Roma ed un collegio di circa 10 membri: nel 2018 ha deciso 1.615 controversie.

In base a questi dati come potrebbero reggere l'impatto di 23.502 pratiche che ad oggi sono gestite da 580 organismi?

E comunque che ne sarebbe delle questioni bancarie di valore superiore ai 100.000 €? Solo il giudizio... conviene davvero alle banche quando sono creditrici?

Quali le ricadute per gli Enti pubblici? Porto l'esempio del Coa Genova perché personalmente lavoro da un decennio per quell'organismo nella qualità di mediatore.

I dati che cito si riferiscono al 2018, ora la situazione per la pandemia è ovviamente peggiorata.

La diminuzione sarebbe di 337 pratiche.

Rispetto al 2018 con 1.143 pratiche, avremmo nel 2021 810 mediazioni, il 29,48% in meno.

In termini economici -32.891 € (contando la duplice adesione a 48,80 €).

I mediatori sono 54, nel 2018 hanno avuto 21,67 mediazioni a testa.

Con la riforma nel 2021 (810 pratiche) ne potrebbero avere 15 all'anno.

Per riparare al depauperamento delle mediazioni il Guardasigilli prevede (art. 2 c. 1 lett. C) che venga disposta la mediazione obbligatoria per le questioni di mandato e mediazione.

Secondo il Sole24ore in Italia nel 2017 sono stati venduti 550.000 immobili. Solo il 55% vennero negoziati tramite agenzia e dunque 302.000 vendite.

Per compensare le mediazioni eliminate dovrebbero essere impugnate 1 provvigione su 5.

Peccato che la media dei procedimenti annui giudiziari di mandato è di 1.067 controversie e quelle di mediazione sono 1.131.

2000 recuperi circa a fronte di 50.000 perdite?

Quale sarà la valutazione in Europa dell'Italia a seguito di una eventuale riforma in questo senso?

Il modello di mediazione ed il tasso di deflazione sono valutati dall'Europa in base al Balanced relationship Index ovvero alle mediazioni/il pendente giudiziario.

Con 147.961 mediazioni abbiamo avuto nel 2019 un indice del 4,49% (pendente 3.293.960 cause): il secondo d'Europa, il primo ce l'ha la Finlandia (oltre il 17%) che possiede uno dei sistemi più avanzati del mondo.

Se eliminiamo 50.168 mediazione ne rimangono 97.793 e scendiamo al 2,96% (nel 2016 eravamo all'11,60%).

Tenendo conto che già siamo al 23° posto per incentivi e promozione delle ADR volontarie in Europa, come verrà preso questo ulteriore passo falso?

Volume consigliato

Note

[1] Convegno Medyapro, TAVOLA ROTONDA MEDIAZIONE E ADR: BILANCIO E PROSPETTIVE, 28 settembre 2020

[2] Il tavolo tecnico ha operato dal 21 gennaio 2020 al 30 giugno 2020.

[3] Il 21 ottobre 2020, nella seduta n. 267 del Senato, la Senatrice Donatella Conzatti ha presentato interrogazione a risposta orale al Ministro Alfonso Bonafede sui risultati del Tavolo tecnico sulle procedure stragiudiziali in materia civile e commerciale. Atto n. 3-02003

http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=18&id=1178336&part=doc_dc-allegatob_ab

[4] http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/52664_testi.htm

[5] <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15743.pdf>

[6] <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15743.pdf>

La media della UE27 è di 77,8%

[7] Nel 2018 e nel 2019

<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15743.pdf>

[8] General government total expenditure on law courts by category

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_eu_justice_scoreboard_quantitative_data_factsheet.pdf

[9] RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bo8rUXrSN40J:https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0411/COM_COM\(2018\)0411_IT.docx+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bo8rUXrSN40J:https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0411/COM_COM(2018)0411_IT.docx+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it)

[10] <https://mediare senzaconfini.org/2020/09/06/lo-stato-della-giustizia-italiana-nel-2020-per-la-ue/>

[11] Legislative and regulatory activity concerning justice systems in 2019 (adopted measures/initiatives under negotiation per Member State)

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf

[12] Legislative and regulatory activity concerning justice systems in 2019 (adopted measures/initiatives under negotiation per Member State)

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf

[13] WJP Rule of Law Index 2020

<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>

[14] Cfr. Carlo Alberto Calcagno, Arbitrato e negoziazione in Europa. Le opportunità dell'avvocato, Key Editore 2020.

[15] “The methods to promote and incentive the use of ADR do not cover compulsory requirements to use ADR before going to court, as such requirements raise concerns about”. The EU Justice Scoreboard 2020

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf

their compatibility with the right to an effective remedy before a tribunal enshrined in the EU Charter of Fundamental Rights.

[16] Per la precisione il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e il Ministro della giustizia Alfonso Bonafede.

[17] visto che i dati li ha rilasciati all’Europa il nostro governo.

Cfr. The 2020 EU justice scoreboard in
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf

[18] http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/52664_documenti.htm

<https://www.diritto.it/lo-stato-della-giustizia-in-italia-e-lannunciata-revisione-della-disciplina-degli-strumenti-di-risoluzione-alternativa-delle-controversie/>