Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 sull'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali (2011/2026(INI))

Il Parlamento europeo,

– visti gli articoli 67 e 81, paragrafo 2, lettera g), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

– vista la sua posizione del 23 aprile 2008 relativa alla posizione comune del Consiglio in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale(1) ,

– viste le audizioni della commissione giuridica del 20 aprile 2006, del 4 ottobre 2007 e del 23 maggio 2011,

– vista la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale(2) ,

– visti l'articolo 48 e l'articolo 119, paragrafo 2, del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione giuridica (A7-0275/2011),

A. considerando che assicurare un migliore accesso alla giustizia è uno degli obiettivi principali della politica dell'Unione europea per istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e che il concetto di accesso alla giustizia dovrebbe, in tale contesto, includere l'accesso a un adeguato processo di composizione delle controversie per gli individui e le imprese,

B. considerando che l'obiettivo della direttiva 2008/52/CE è quello di promuovere la composizione amichevole delle dispute, incoraggiando il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione fra questa e i procedimenti giudiziari,

C. considerando che, al fine di facilitare l'accesso alla mediazione come valida alternativa al tradizionale approccio conflittuale e di garantire che le parti che ricorrono alla mediazione nell'Unione europea beneficino di un quadro legislativo prevedibile, la direttiva introduce principi comuni affrontando, in particolare, gli aspetti della procedura civile,

D. considerando che oltre alla prevedibilità, la direttiva punta a istituire un quadro che preservi il principale vantaggio della mediazione, la flessibilità; che questi due requisiti dovrebbero guidare gli Stati membri al momento di redigere le leggi nazionali per l'attuazione della direttiva,

E. considerando che la direttiva 2008/52/CE ha destato l'interesse anche dei paesi vicini e che ha esercitato un'influenza evidente sull'introduzione di una legislazione simile in alcuni di questi paesi;

F. considerando che gli Stati membri sono tenuti a conformarsi alla presente direttiva entro il 21 maggio 2011, con l'eccezione dell'articolo 10, per il quale la data di adempimento è stata il 21 novembre 2010, e che finora la maggior parte degli Stati membri ha riferito di aver completato il processo di attuazione o di completarlo entro il termine, e solo alcuni Stati membri non hanno ancora segnalato il rispetto delle disposizioni della direttiva, ovvero la Repubblica ceca, l'Austria, la Finlandia e la Svezia,

G. considerando che il Parlamento europeo reputa importante esaminare le modalità di applicazione della legge

da parte degli Stati membri per conoscere il parere di quanti praticano e utilizzano la mediazione e per individuare se e come potrebbe essere migliorata,

H. considerando che, a tal fine, dovrebbe essere effettuata un'analisi approfondita dei principali approcci regolamentari degli Stati membri, per individuare buone pratiche e trarre conclusioni su eventuali ulteriori azioni a livello europeo,

I. considerando che il piano d'azione della Commissione per l'attuazione del programma di Stoccolma (COM(2010)0171) prevede una comunicazione sull'attuazione della direttiva sulla mediazione nel 2013,

J. considerando che è opportuno prendere in considerazione le modalità con cui gli Stati membri hanno attuato le principali disposizioni della direttiva sulla mediazione, in merito alla possibilità che le giurisdizioni propongano la mediazione direttamente alle parti (articolo 5), la garanzia di confidenzialità (articolo 7), il carattere esecutivo degli accordi derivati da una mediazione (articolo 6) e gli effetti della mediazione sui termini di decadenza e di prescrizione (articolo 8),

K. considerando che la Commissione ha incluso nel suo programma di lavoro per il 2011 una proposta legislativa sulla composizione alternativa delle controversie,

1. osserva che il requisito della confidenzialità stabilito dalla direttiva esisteva già nella legislazione nazionale di alcuni Stati membri: in Bulgaria, il codice di procedura civile precisa che i mediatori possono rifiutarsi di testimoniare su una controversia in cui hanno mediato; in Francia e in Polonia le leggi che disciplinano la mediazione civile stabiliscono disposizioni analoghe; osserva che, fra gli Stati membri, l'Italia adotta un approccio rigoroso nei confronti della confidenzialità della procedura di mediazione, mentre le norme svedesi sulla mediazione stabiliscono che la confidenzialità non è automatica e richiedono un accordo fra le parti in tal senso; reputa che sia necessario un approccio più coerente;

2. osserva che, ai sensi dell'articolo 6 della direttiva, la maggior parte degli Stati membri dispone di una procedura per conferire all'accordo transattivo di mediazione la stessa autorità di una decisione giudiziaria; nota che ciò è conseguito mediante la presentazione dell'accordo al tribunale o mediante la sua autenticazione notarile e che a quanto pare più legislature nazionali hanno optato per la prima soluzione, mentre in molti Stati membri l'autenticazione notarile e altresì un'opzione disponibile ai sensi del diritto nazionale: ad esempio, mentre in Grecia e in Slovenia la legge prevede che un accordo di mediazione possa essere applicato dai tribunali, nei Paesi Bassi e in Germania gli accordi possono acquisire carattere esecutivo come atti notarili, e in altri Stati membri, come ad esempio in Austria, ai sensi della normativa vigente, gli accordi possono acquisire carattere esecutivo in quanto atti notarili, senza che la pertinente normativa nazionale faccia espressamente riferimento a detta possibilità; invita la Commissione a garantire che tutti gli Stati membri che ancora non si sono conformati all'articolo 6 della direttiva vi si conformino senza indugio;

3. è del parere che l'articolo 8, riguardante gli effetti della mediazione sui termini di decadenza e prescrizione, costituisca una disposizione essenziale in quanto assicura che le parti che scelgono la mediazione nel tentativo di comporre una disputa, non siano ulteriormente private del diritto di essere ascoltate in tribunale, a causa del tempo trascorso in mediazione; nota che a tal riguardo gli Stati membri non hanno segnalato nessuna questione;

4. rileva che alcuni Stati membri hanno scelto di andare oltre i requisiti fondamentali della direttiva in due ambiti: gli incentivi finanziari per la partecipazione alla mediazione e i requisiti vincolanti di mediazione; osserva che tali iniziative nazionali contribuiscono a una composizione delle controversie più efficace e riducono il carico di lavoro dei tribunali; [3]

5. riconosce che l'articolo 5, paragrafo, 2, consente agli Stati membri di rendere obbligatorio il ricorso alla mediazione o di sottoporlo a incentivi o a sanzioni, sia prima che dopo l'inizio della procedura giudiziaria, a condizione che ciò non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario;

6. constata che alcuni Stati europei hanno intrapreso varie iniziative per fornire incentivi finanziari alle parti che deferiscono cause alla mediazione: in Bulgaria, le parti ricevono un rimborso del 50% dell'imposta statale già versata per il deposito della causa in tribunale, se essa viene risolta con successo grazie alla mediazione, mentre la legge rumena prevede il rimborso totale della tassa giudiziaria, se le parti risolvono un contenzioso attraverso la mediazione; rileva che la legislazione ungherese prevede disposizioni analoghe e che in Italia tutti gli atti e gli accordi di mediazione sono esenti da imposte di bollo e tasse;

7. osserva che, oltre agli incentivi finanziari, taluni Stati membri il cui sistema giudiziario è oberato hanno fatto ricorso a norme che rendono obbligatorio avvalersi della mediazione; nota che in tali casi le cause non possono essere depositate in tribunale fino a quando le parti non avranno prima tentato di risolvere le questioni tramite la mediazione;

8. **sottolinea che l'esempio più lampante è il decreto legislativo italiano n. 28 che punta a riformare il sistema giuridico e ad alleggerire il carico di lavoro dei tribunali italiani, notoriamente congestionati, riducendo i casi e il tempo medio di nove anni per risolvere un contenzioso in una causa civile; osserva che, come previsto, ciò non è stato accolto con favore dagli operatori, i quali hanno impugnato il decreto dinanzi ai tribunali e sono addirittura scesi in sciopero;**

9. **sottolinea che, nonostante le polemiche, gli Stati membri la cui legislazione nazionale va oltre i requisiti di base della direttiva sulla mediazione sembrano aver raggiunto risultati importanti nella promozione del trattamento non giudiziario delle controversie in materia civile e commerciale; osserva che i risultati raggiunti, in particolare in Italia, Bulgaria e Romania, dimostrano che la mediazione può contribuire a una soluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie attraverso procedure adeguate alle esigenze delle parti;**

10. **osserva che nel sistema giuridico italiano la mediazione obbligatoria sembra raggiungere l'obiettivo di diminuire la congestione nei tribunali; ciononostante sottolinea che la mediazione dovrebbe essere promossa come una forma di giustizia alternativa praticabile, a basso costo e più rapida, piuttosto che come un elemento obbligatorio della procedura giudiziaria;**

11. riconosce i risultati positivi conseguiti grazie agli incentivi finanziari previsti dalla legge bulgara sulla mediazione; ammette tuttavia che i risultati sono dovuti anche agli interessi manifestati da tempo per la mediazione dal sistema giuridico bulgaro, dal momento che la mediazione esiste dal 1990 e dal 2010 il Centro di regolamentazione delle controversie, composto da mediatori che lavorano a turno, fornisce quotidianamente servizi di mediazione gratuiti e informazioni alle parti in processi pendenti; rileva che in Bulgaria due terzi delle cause citate sono stati oggetto di mediazione e la metà di esse è stata portata a termine con successo in mediazione;

12. prende altresì atto dei risultati positivi della legge rumena sulla mediazione: sono state stabilite disposizioni sugli incentivi finanziari ed è stato creato un Consiglio di mediazione, autorità nazionale per la pratica della mediazione e organo giuridico autonomo; osserva che quest'organo è esclusivamente dedicato a promuovere l'attività di mediazione, sviluppare corsi di formazione, preparare prestatori di formazione, rilasciare documenti che attestano le qualifiche professionali dei mediatori, adottare un codice etico e formulare proposte per ulteriore legislazione; [4]

13. ritiene che, alla luce di quanto precede, gli Stati membri saranno nel complesso per lo più in grado di attuare la direttiva 2008/52/CE entro il 21 maggio 2011 e che, mentre alcuni Stati utilizzano vari approcci normativi e altri sono un po' in ritardo, resta il fatto che la maggior parte degli Stati membri non solo ha applicato la direttiva, ma è di fatto in anticipo sui suoi requisiti;

14. sottolinea che è più probabile che le parti disposte ad adoperarsi per comporre la propria controversia siano più propense a cooperare tra loro, anziché ad agire l'una contro l'altra; ritiene quindi che queste parti siano spesso più aperte a prendere in considerazione la posizione altrui e ad adoperarsi per risolvere le questioni soggiacenti alla controversia; considera che ciò ha spesso ha il vantaggio aggiuntivo di preservare la relazione che le parti avevano prima della controversia, elemento di particolare importanza nelle questioni familiari che coinvolgono i bambini;

15. incoraggia la Commissione a esaminare, nella sua futura comunicazione sull'attuazione della direttiva 2008/52/CE, anche quei settori dove gli Stati membri hanno deciso di ampliare le misure della direttiva al di là dell'ambito di applicazione previsto;

16. sottolinea le caratteristiche più agevoli degli schemi alternativi di composizione delle controversie, che offrono una soluzione pratica su misura; chiede alla Commissione, a tal proposito, di presentare rapidamente una proposta legislativa sulla composizione alternativa delle controversie;

17. osserva che le soluzioni derivanti dalla mediazione e sviluppate tra le parti non potrebbero essere fornite da un giudice o una giuria; ritiene quindi più probabile che la mediazione porti a un risultato che sia reciprocamente accettabile o che soddisfi gli interessi di entrambe le parti; osserva che, conseguentemente, l'accettazione di un tale accordo è più probabile e che normalmente il livello di rispetto degli accordi oggetto di mediazione è alto;

18. ritiene che siano necessarie una consapevolezza e una comprensione maggiori della mediazione e richiede ulteriori azioni a favore dell'istruzione, della sensibilizzazione alla mediazione, del rafforzamento del ricorso alla mediazione da parte delle imprese e dei requisiti per l'accesso alla professione di mediatore;

19. è del parere che le autorità nazionali dovrebbero essere incoraggiate a sviluppare programmi per promuovere una conoscenza adeguata delle composizioni alternative delle controversie; reputa che tali azioni dovrebbero riguardare i principali vantaggi della mediazione, cioè i costi, il tasso di successo e l'efficienza in termini temporali, e dovrebbero coinvolgere avvocati, notai e imprese, in particolare le PMI, nonché docenti universitari;

20. riconosce l'importanza di stabilire norme comuni per l'accesso alla professione di mediatore per promuovere una migliore qualità della mediazione e assicurare standard di formazione professionale elevati e l'accreditamento in tutta l'Unione;

21. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e ai parlamenti degli Stati membri.