

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2877

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MAZZONI

Disciplina della risoluzione consensuale  
e negoziale delle controversie civili

Presentata il 19 giugno 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — Oggetto della presente proposta di legge è la risoluzione consensuale e negoziale delle controversie civili, ovvero l'insieme delle procedure di conciliazione e di mediazione intese a mettere in contatto le parti per addivenire ad una soluzione autodeterminata dei conflitti.

Il fenomeno delle tecniche alternative di risoluzione delle liti è al nostro ordinamento pressoché sconosciuto, sebbene il prepotente movimento di affermazione di tali procedure — che ha prodotto proprio pochi giorni fa la presentazione, da parte della Commissione europea, del « *Libro Verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale* » — abbia negli ultimi anni coinvolto anche l'Italia.

Nelle diverse esperienze ordinamentali in cui tali procedure sono da tempo diffuse ed operanti, in particolar modo in

quelle di area anglofona, esse vengono indicate come *alternative dispute resolution* (ADR), con tale denominazione comprendendo fenomeni eterogenei, con cui si promuovono iniziative di risoluzione dei conflitti che non contemplano la decisione del giudice ordinario competente.

L'ordinamento statunitense è senz'altro quello in cui la loro articolazione raggiunge una complessità ed una ampiezza tali, da dispiegarne in pieno forza e pregi; l'espressione ADR, infatti, va interpretata ed intesa in relazione all'esperienza di riferimento, al contesto.

Negli Stati Uniti sotto il nome di ADR sono raggruppati fenomeni molto eterogenei semplicemente accomunati dall'elemento negativo di essere estranei all'esercizio della potestà giurisdizionale dello Stato, e questo fa sì che se ne contino almeno sei tipi differenti, in relazione alle necessità del conflitto, ma tutti con

l'intento di restaurare il rapporto in pericolo.

L'esperienza USA, infatti, esemplifica nel migliore dei modi la capacità di tali sistemi di dare risposta alla complessità della società moderna, che non può più accontentarsi della tradizionale amministrazione della giustizia, che implica tempi lunghi e procedure costose, ma necessita di strade più veloci, economiche, semplici e vicine alle esigenze dei soggetti coinvolti nel conflitto.

D'altronde il moltiplicarsi dei rapporti economici, l'allargamento delle possibilità di sostenere le spese di un giudizio, l'avanzare della coscienza democratica, causano una sempre crescente domanda di giustizia difficile da soddisfare, ed una mancata risposta si traduce automaticamente in fenomeni di denegata giustizia.

L'inserimento nella Costituzione dei principi del giusto processo, inoltre, mette ancor più in risalto, aggravandola, tale crisi.

Va dato atto al legislatore di avere fatto, da pochi anni a questa parte, forse a causa dell'acuirsi della già drammatica situazione della giustizia civile, dei tentativi: sono state dunque introdotte la figura del giudice di pace, le sezioni stralcio per lo smaltimento dell'arretrato, si è rafforzata la tendenza ad affidare ad autorità indipendenti funzioni paragiurisdizionali rivolte a risolvere i conflitti.

Il fenomeno conciliativo non è invece stato individuato come una valida soluzione, sebbene nel nostro ordinamento questo non sia completamente senza precedenti, tant'è che la figura del giudice di pace ed altri elementi mutuati dall'esperienza francese erano presenti nella legislazione preunitaria, in particolare in quella del Regno di Napoli.

Nella legislazione repubblicana, la introduzione di elementi di stampo vagamente conciliativo si è avuta negli ultimi anni, con il conferimento di rilevanza giuridica a procedure operanti nell'ambito dell'autonomia privata, volte ad assicurare ai singoli un giudizio, una valutazione preventiva, una soluzione conciliativa, come per l'attività delle camere di com-

mercio, industria, artigianato e agricoltura nelle controversie tra imprese e consumatori o per l'attività delle camere di conciliazione istituite presso le corti di appello.

A questi elementi conciliativi « paragiurisdizionali », possiamo aggiungere i momenti in cui l'ordinamento riconosce ai giudici togati funzioni conciliative, ovvero la funzione conciliativa del presidente del tribunale in materia di separazione personale, le conciliazioni in tema di contratti agrari, in tema di rapporti di lavoro, in tema di equo canone, fino al tentativo di conciliazione obbligatorio ai sensi dell'articolo 183 del codice di procedura civile.

Tutte queste tecniche sono state contrassegnate da un sostanziale fallimento, dovuto alla scarsa incisività delle norme che le determinano, come nel caso del meccanismo della conciliazione obbligatoria ex articolo 183 del codice di procedura civile o dei poteri del giudice di pace, le due più grandi « occasioni mancate » per l'introduzione di validi elementi conciliativi all'interno del giudizio civile.

La ragione di tale fallimento, e del ritardo del nostro Paese in questo campo, è di natura essenzialmente culturale; c'è, infatti, ancora scetticismo nei confronti di una figura diversa da quella del giudice togato, dato che l'amministrazione della giustizia ruota ancora fundamentalmente intorno ad esso.

A questo si aggiungono motivi di ordine procedurale, poiché l'architettura attuale del processo, per quanto lenta, macchinosa e dunque « ingiusta », è comunque ritenuta fonte primaria del rispetto delle garanzie giurisdizionali.

Tali pregiudizi vanno superati, anzitutto con una conoscenza di quello che realmente rappresentano le procedure di risoluzione alternativa delle controversie e dei vantaggi che esse comportano. Esse, infatti, si distinguono dal processo civile e dall'arbitrato perché non perseguono l'attribuzione della ragione all'una o all'altra parte, ma soluzioni che soddisfino gli interessi di tutte le parti coinvolte, con notevole riduzione dei costi rispetto ad un

giudizio ordinario, tempi più brevi, semplificazione delle procedure.

Semplificazione non vuole dire minori garanzie, sotto tutti gli aspetti. In primo luogo l'informazione: i cittadini devono conoscere i meccanismi ed essere messi in condizione di valutare preventivamente conseguenze e costi delle varie scelte; in secondo luogo, occorre garantire l'indipendenza e la qualificazione professionale del soggetto cui sono affidate tali procedure.

Nel dettaglio, l'articolo 1 della presente proposta di legge detta i principi e le finalità della legge, l'articolo 2 reca la definizione della procedura di risoluzione consensuale negoziale delle controversie civili, mentre, agli articoli 3, 4 e 5 sono previste, rispettivamente, la disciplina per la individuazione dei soggetti legittimati all'esercizio della conciliazione, la predi-

sposizione di appositi elenchi di esperti conciliatori e mediatori, nonché le disposizioni relative alla formazione professionale.

All'articolo 6, invece, sono previste le modalità di svolgimento dell'attività di informazione sulle procedure conciliative.

La disposizione di cui all'articolo 7 è finalizzata all'istituzione della Commissione nazionale per la risoluzione negoziale delle controversie civili, organo di garanzia e controllo dei servizi e dell'attività delle associazioni per la conciliazione.

Negli articoli da 8 a 12 sono definite le norme procedurali in materia di conciliazione.

L'articolo 13 reca la copertura finanziaria e l'articolo 14 fissa la data di entrata in vigore della legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Principi e finalità della legge).*

1. La presente legge detta disposizioni finalizzate al riconoscimento e alla promozione della risoluzione consensuale e negoziale delle controversie civili che vertono su diritti disponibili, come metodo alternativo alla definizione giudiziaria delle stesse.

## ART. 2.

*(Definizione).*

1. Ai fini della presente legge, per risoluzione consensuale e negoziale delle controversie civili, si intende una procedura di conciliazione e di mediazione, tesa a mettere in contatto le parti per addivenire ad una soluzione determinata dei conflitti.

## ART. 3.

*(Soggetti legittimati ed autorizzati).*

1. Sono autorizzati allo svolgimento delle procedure di risoluzione consensuale e negoziale delle controversie civili le associazioni iscritte al Registro nazionale istituito e tenuto presso il Ministero della giustizia, ai sensi del regolamento di cui al comma 3. Le associazioni si iscrivono altresì nel registro tenuto, secondo le modalità stabilite dal citato regolamento di cui al comma 3, presso la corte di appello del distretto in cui intendono operare.

2. Condizione per l'iscrizione al Registro nazionale di cui al comma 1 è l'approvazione, da parte della Commissione nazionale per la risoluzione consensuale delle controversie civili, di cui all'articolo

7, dello statuto dell'associazione che deve rispondere i seguenti requisiti generali:

a) democraticità dell'organizzazione interna;

b) rispetto dei principi di imparzialità, di indipendenza e di trasparenza;

c) qualificazione professionale degli iscritti.

3. Con regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 12 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinate le procedure per l'istituzione e la tenuta del Registro nazionale e dei registri istituiti presso le corti di appello di cui al comma 1 e per la revisione periodica dei requisiti di cui al comma 2.

#### ART. 4.

*(Elenchi dei conciliatori e dei mediatori).*

1. Le associazioni autorizzate a svolgere attività di risoluzione convenzionale e negoziale delle controversie civili predispongono un elenco di esperti conciliatori e mediatori, al quale attingere per l'affidamento dei procedimenti di cui all'articolo 2.

2. L'iscrizione negli elenchi di cui al comma 1 è ammessa per i laureati in giurisprudenza, in scienze politiche, in economia e commercio o lauree equipollenti, che abbiano superato specifici corsi di formazione istituiti e organizzati dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'articolo 5.

3. Agli elenchi di cui al comma 1 possono iscriversi, altresì, i magistrati e gli avvocati dello Stato in pensione, nonché, in sede di prima attuazione della presente legge, coloro che alla data di entrata in vigore della presente legge, sono iscritti, nei registri delle imprese tenuti presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ai sensi dell'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni.

## ART. 5.

*(Formazione degli esperti conciliatori e mediatori).*

1. Il Ministero della giustizia cura l'organizzazione di corsi di formazione per esperti conciliatori e mediatori, da svolgere presso ogni distretto di corte di appello, al cui termine è rilasciato un attestato.

2. Il Ministero della giustizia può stipulare convenzioni con università ed enti pubblici o privati, che diano la propria disponibilità a concorrere alla migliore formazione degli esperti conciliatori e mediatori, anche ai sensi dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.

3. L'accesso ai corsi e le modalità della loro esecuzione sono disciplinati con apposito regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 12 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

## ART. 6.

*(Servizi di informazione).*

1. Il Ministero della giustizia, di intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri, cura il coordinamento di servizi di informazione, provvedendo, attraverso campagne e pubblicazioni divulgative, a diffondere e promuovere la conoscenza delle procedure per la risoluzione consensuale e negoziale delle controversie civili.

2. Al fine di cui al comma 1 presso ogni tribunale ed ufficio del giudice di pace è istituito un servizio di informazione con il compito di fornire al pubblico le notizie necessarie riguardo le associazioni e gli enti operanti nell'ambito territoriale del circondario del tribunale nonché i servizi di risoluzione extragiudiziaria dei conflitti tra le parti che gli stessi prestano.

3. Il Ministero della giustizia può stipulare convenzioni con enti pubblici e privati, che diano la propria disponibilità a concorrere, anche a titolo gratuito, all'espletamento dell'attività di cui al comma

2 del presente articolo, anche ai sensi dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni,

ART. 7.

*(Commissione nazionale per la risoluzione negoziale delle controversie civili).*

1. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 12 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita la Commissione nazionale per la risoluzione negoziale delle controversie civili, di seguito denominata « Commissione ».

2. La Commissione è composta da quattro rappresentanti rispettivamente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero delle attività produttive, del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché da quattro esperti e da un presidente nominato dal Ministro della giustizia.

3. La Commissione ha i seguenti compiti:

a) vigilare sull'effettivo perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, adottando i provvedimenti necessari;

b) provvedere alla tenuta del Registro nazionale di cui all'articolo 3;

c) sovrintendere alla organizzazione dei corsi di cui all'articolo 5 e curare il collegamento con le istituzioni pubbliche e con gli enti privati che hanno come finalità la soluzione negoziale delle controversie civili;

d) promuovere lo studio delle tematiche oggetto della presente legge in funzione della proposizione di innovazioni normative e di indirizzi gestionali adeguati.

4. La Commissione si avvale delle strutture e del personale del Ministero della giustizia.

5. Con decreto del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le

indennità per i componenti la Commissione.

ART. 8.

*(Procedimenti di conciliazione ed effetti giuridici degli accordi).*

1. I procedimenti di risoluzione consensuale e negoziale delle controversie civili si svolgono senza alcuna formalità ed è garantita la riservatezza delle dichiarazioni delle parti e dell'attività svolta.

2. I procedimenti di cui al comma 1 iniziano su istanza, anche verbale, proposta da una delle parti o congiuntamente, assistite da avvocati o esperti.

3. L'istanza per l'attivazione del procedimento di conciliazione, in caso di pendenza di giudizio civile, deve essere proposta congiuntamente e previa richiesta di sospensione ai sensi dell'articolo 296 del codice di procedura civile.

4. I conciliatori e i mediatori sono scelti di comune accordo tra le parti, o, in caso di disaccordo, sono designati dalle associazioni tra gli iscritti negli elenchi di cui all'articolo 4.

5. Le parti possono chiedere che il procedimento si svolga innanzi ad un collegio di conciliazione composto da un rappresentante nominato da ciascuna parte e da un conciliatore, con funzioni di presidente, designato con le stesse modalità di cui al comma 4 dall'associazione.

6. Il conciliatore o il collegio designato convoca le parti e formula una o più proposte di accordo, tenuto conto di quelle formulate dalle parti medesime.

7. Se la parte chiamata ad intervenire al procedimento non si presenta, l'istante può ottenere un'attestazione della mancata comparizione.

8. Nel caso in cui non sia raggiunto l'accordo tra le parti, è redatto processo verbale che contiene la raccomandazione del conciliatore in ordine alla soluzione del conflitto e le valutazioni delle parti.

9. La durata del procedimento non può superare i due mesi; essa può essere



protratta sino a tre mesi solo nel caso di prospettato accordo tra le parti.

10. Gli accordi con effetti giuridici vincolanti, raggiunti all'esito dei procedimenti di conciliazione, di mediazione o in altri procedimenti assimilabili, possono essere sottoposti all'omologazione con ricorso al tribunale del luogo ove ha sede l'associazione, ovvero del luogo in cui è stato sottoscritto l'accordo.

11. All'esito favorevole del procedimento di omologazione, nel corso del quale sono verificate la regolarità formale e la validità negoziale dell'accordo, la scrittura privata acquisisce forza esecutiva per l'espropriazione forzata, l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

#### ART. 9.

*(Obbligo informativo per gli avvocati).*

1. All'articolo 11 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« È obbligo dell'avvocato informare il cliente di tutte le possibilità conciliative della controversia, prima di procedere alla instaurazione del giudizio e, se necessario, nel corso dello stesso ».

#### ART. 10.

*(Spese delle procedure).*

1. Le spese relative alle procedure di risoluzione negoziale delle controversie civili sono poste a carico di entrambe le parti sia in caso di raggiungimento dell'accordo che in caso di mancata conciliazione, se l'istanza è proposta congiuntamente, sono poste a carico della parte istante nelle altre ipotesi, secondo tariffe determinate dalle associazioni iscritte al Registro nazionale di cui all'articolo 3, e delle quali è data adeguata informazione alle parti istanti.

2. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è periodicamente determinato l'ammontare minimo e massimo dell'indennità spettante al conciliatore o al mediatore, in base a criteri proporzionali all'attività svolta e all'esito del procedimento in misura tale da garantire la più ampia possibilità di accesso alle procedure di cui al comma 1.

3. I verbali di conciliazione sono esenti dall'imposta di registro.

#### ART. 11.

*(Interruzione dei termini di prescrizione).*

1. La proposizione di un'istanza di conciliazione in sede non contenziosa costituisce atto di interruzione della prescrizione ai sensi dell'articolo 2943 del codice civile.

#### ART. 12.

*(Norme di esecuzione).*

1. Con decreti del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, il Governo adotta i regolamenti per l'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 3, 5 e 7 della presente legge.

#### ART. 13.

*(Copertura finanziaria).*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, si provvede mediante corrispondente riduzione stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 14.

*(Entrata in vigore).*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 0,26



\*14PDL0030070\*