

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2538

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato FRAGALÀ

Disposizioni per l'istituzione e il funzionamento delle Camere di conciliazione

Presentata il 19 marzo 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel nostro Paese, la conciliazione in sede non contenziosa non è stata ancora disciplinata da una normativa coordinata ed omogenea.

Nonostante le norme processuali e ordinamentali emanate in questi anni e tese a recuperare una certa efficienza dell'apparato giudiziario, non è stata ancora offerta ai cittadini la possibilità di utilizzare strumenti extragiudiziali, per ricercare soluzioni conciliative alle controversie in sedi non giudiziarie.

Come più volte denunciato, l'aumento del contenzioso civile, nel nostro Paese, ha determinato una situazione al limite del collasso, a causa della quale l'Italia è stata più volte richiamata all'adempimento degli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In questi anni, la domanda di giustizia civile è cresciuta anche negli altri Paesi

dell'Unione europea, dove, per offrire risposte più efficaci, si è dato impulso a modelli istituzionali di conciliazione delle controversie civili.

In Francia e in Germania, ad esempio, si è dato vita a strumenti conciliativi interni o esterni al processo, attraverso la predisposizione di appositi filtri. Nel Regno Unito si fa invece ricorso a differenti mezzi di tutela extragiudiziaria a seconda della materia delle singole controversie.

I risultati positivi conseguiti da questi Paesi su tale questione si misurano non solo in termini di una efficacia « quantitativa » degli strumenti conciliativi adottati (riduzione dei costi e dei tempi dei processi civili), ma anche di una efficacia « qualitativa » (mantenimento delle relazioni delle parti anche dopo la definizione della controversia).

In Italia, in assenza di una disciplina normativa unica della conciliazione extragiudiziaria, si è assistito al nascere di

forme « spontanee » e segmentate di risposta.

Si tratta di tentativi sorti nel settore del commercio, delle associazioni dei consumatori o degli enti che forniscono servizi pubblici, e, in qualche caso, in seno agli stessi consigli dell'Ordine degli avvocati.

La frammentarietà di tali tentativi non consente oggi di verificare fino in fondo le potenzialità degli strumenti conciliativi. Tuttavia, i risultati positivi rilevabili non si limitano ad un evidente effetto deflattivo, ma anche alla possibilità che una grande domanda di giustizia trovi una risposta adeguata, anche tramite forme di tutela alternative a quelle tradizionali.

La vera novità di tali iniziative riguarda però in modo particolare l'avvocatura.

Il mondo forense, consapevole dello stato di degrado in cui versa da anni la giustizia civile, sta prendendo atto che la propria funzione professionale e sociale si sviluppa anche attraverso una riduzione dei tempi del processo ordinario di cognizione e con la diffusione di una nuova cultura della pacificazione

E anche questa nuova consapevolezza è stata di impulso ai lavori delle commissioni di studio istituite in questi anni presso il Ministero della giustizia e presiedute dal professor Elio Fazzalari e dal professor Antonino Mirone.

Gli elaborati finali predisposti da tali commissioni hanno fornito utili spunti per le proposte di legge che nella passata legislatura sono state presentate, sia alla Camera dei deputati, sia al Senato della Repubblica, sui temi in questione.

La presente proposta di legge, pur aderendo alla impostazione dei lavori delle citate commissioni ministeriali, si limita a prevedere l'istituzione di un organismo conciliativo agile, che svolga la funzione di filtro facoltativo per la proposizione delle cause civili.

Con tale proposta di legge non si intende intervenire su materie come l'arbitrato o apportare modifiche ad alcuni articoli del codice di procedura civile, ma semplicemente prevedere norme-quadro di garanzia per un corretto svolgimento della conciliazione extragiudiziarica e nel

contempo per un riconoscimento definitivo alle determinazioni conclusive del procedimento conciliativo, con particolare riferimento al valore di titolo esecutivo del verbale di conciliazione.

L'articolo 1 istituisce presso ogni tribunale la Camera di conciliazione con funzione facoltativa di composizione non contenziosa di controversie civili, aventi ad oggetto diritti disponibili e senza alcun limite di competenza.

Con questo articolo si è voluto attribuire alla Camera di conciliazione una connotazione giuridica con il coinvolgimento diretto dell'avvocatura, che viene in tal modo ad acquisire quasi un ruolo pubblicistico, non lontano da quello previsto in altri ordinamenti di tradizioni diverse da quella italiana.

Gli avvocati sono chiamati non solo a svolgere un ruolo di difesa tecnica delle parti davanti alle Camere di conciliazione, ma ad un ruolo attivo di direzione del procedimento di conciliazione, fornendo una garanzia di approfondita e qualificata valutazione giuridica del conflitto.

Per quanto concerne l'utilizzazione delle strutture e del personale degli uffici giudiziari, l'istituzione delle Camere di conciliazione dovrà prevedere un nuovo impiego delle risorse, anche a partire dalla recente esperienza degli uffici relazioni con il pubblico.

L'articolo 2 prevede la formazione di un elenco di esperti conciliatori, suddiviso per categorie professionali. La Camera di conciliazione, configurata come un organismo generale di conciliazione, è destinata ad occuparsi di una gamma infinita di materie. Essa, quindi, dovrà essere affidata prevalentemente a persone che dispongono di una conoscenza giuridica generale. Si potrà, tuttavia, attingere nel contempo a conoscenze tecniche specifiche, utili in alcuni casi a favorire una equa definizione della controversia.

Sono previste inoltre le modalità della formazione e dell'aggiornamento dei conciliatori, così da assicurare livelli di qualificazione adeguata, in quanto la conciliazione non può essere assimilata al buon

senso o all'esperienza professionale, più o meno lunga.

Gli articoli 3 e 7 stabiliscono il principio della sostanziale gratuità del procedimento conciliativo, demandando ad un apposito decreto del Ministro della giustizia la determinazione dell'ammontare minimo e massimo dell'indennità spettante al conciliatore. È inoltre prevista una esenzione dal pagamento dell'imposta di registro, per i verbali di conciliazione, sino a 52.000 euro in sintonia con quanto stabilito dall'articolo 9, comma 9, della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Con tali articoli si intende offrire ai cittadini una significativa incentivazione a ricorrere all'istituto della conciliazione.

Gli articoli 4, 5 e 6 definiscono il procedimento di conciliazione e le sue fasi. Si evidenzia il carattere snello, informale,

riservato e rapido di tale procedimento, che viene configurato come un procedimento facoltativo, al termine del quale il conciliatore svolge un ruolo di avvicinamento delle posizioni delle parti. Se si raggiunge un accordo, viene redatto un processo verbale che ha forza esecutiva. Se non si perviene ad alcun accordo, il procedimento si conclude con un sommario processo verbale, contenente le posizioni definitive delle parti. Tali posizioni finali consentiranno poi al giudice, in caso di successiva lite giudiziaria, di effettuare le sue valutazioni ai fini della decisione sulle spese processuali.

L'articolo 8, infine, regola la copertura di spesa relativa alla introduzione e al funzionamento delle Camere di conciliazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione delle Camere di conciliazione).

1. Presso ogni tribunale è istituita la Camera di conciliazione che si avvale, per il suo funzionamento, delle strutture e del personale degli uffici del tribunale e del consiglio dell'Ordine degli avvocati. Il personale dipendente del Ministero della giustizia chiamato a svolgere attività lavorativa presso la Camera di conciliazione è collocato in posizione di comando. La dotazione organica del personale di ogni Camera di conciliazione è stabilita con decreto del Ministro della giustizia, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Per il funzionamento di ciascuna delle Camere di conciliazione istituite presso tribunali aventi sedi in città capoluogo di regione il Ministro della giustizia conferisce annualmente un importo, necessario al funzionamento dell'istituto, pari a 51.000 euro.

2. La Camera di conciliazione è organismo di diritto pubblico e svolge, sotto il controllo del presidente del tribunale e del consiglio dell'Ordine degli avvocati, funzioni di composizione non contenziosa di controversie civili aventi ad oggetto diritti disponibili, secondo le modalità e nei limiti previsti dalla presente legge.

3. Il presidente del Tribunale, di intesa con il presidente del consiglio dell'Ordine degli avvocati, nomina, tra gli iscritti nell'albo degli avvocati che siano in possesso dei requisiti di professionalità, onorabilità ed esperienza, un segretario generale, che cura l'assegnazione degli affari agli esperti conciliatori e la liquidazione delle indennità ai sensi dell'articolo 3. Il segretario generale resta in carica per un biennio, rinnovabile una sola volta. La Camera di conciliazione svolge la sua funzione senza alcun limite di competenza per valore.

ART. 2.

(Elenco degli esperti conciliatori).

1. Presso ogni tribunale è istituito un elenco degli esperti conciliatori, suddiviso per categorie professionali.

2. Con regolamento del Ministro della giustizia, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinate le modalità per la formazione dell'elenco, la sua revisione, l'iscrizione, la sospensione e la cancellazione degli iscritti. L'elenco è comunque formato sentiti i competenti ordini e collegi professionali.

3. Spetta esclusivamente alla Camera di conciliazione, d'intesa con organizzazioni non aventi finalità di lucro, svolgere funzioni di formazione ed aggiornamento degli esperti conciliatori, rilasciando la relativa attestazione ai fini dell'iscrizione dell'elenco di cui al comma 1.

ART. 3.

(Indennità).

1. All'esperto conciliatore spetta, per ogni affare tratto, un'indennità liquidata dal segretario generale della Camera di conciliazione, avuto riguardo alla natura dell'incarico, al valore della questione e all'esito della procedura.

2. Con regolamento del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabiliti l'ammontare minimo e massimo delle indennità e il criterio di calcolo.

3. L'ammontare delle indennità è rideeterminato da ciascuna Camera di conciliazione ogni triennio in relazione alla variazione, accertata all'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nel triennio precedente.

ART. 4.

(Istanza di conciliazione).

1. La procedura di conciliazione ha inizio con atto sottoscritto congiuntamente dalle parti, che deve contenere:

a) l'indicazione della Camera di conciliazione cui l'istanza è rivolta;

b) l'indicazione delle parti, delle rispettive pretese e, eventualmente, le condizioni alle quali ciascuna di esse è disposta a conciliare;

c) l'esposizione sommaria dei fatti e delle ragioni che le parti pongono a fondamento delle loro posizioni;

d) la richiesta di nomina dell'esperto conciliatore, che può anche essere concordemente indicato dalle parti tra gli scritti nell'elenco di cui all'articolo 2.

2. L'istanza di conciliazione è depositata presso la segreteria della Camera di conciliazione; il conciliatore, designato senza ritardo, fissa la comparizione delle parti non oltre quaranta giorni dal deposito dell'istanza. Di tale adempimento è data immediata comunicazione alle parti.

3. L'istanza di conciliazione può essere presentata anche da una sola parte, ma in tale caso essa è notificata all'altra parte a cura dell'ufficio. Il conciliatore designato provvede ai sensi del comma 2.

ART. 5.

(Procedimento di conciliazione).

1. Dinanzi al conciliatore le parti debbono comparire personalmente, ma possono farsi assistere da un difensore. Si applica l'articolo 183, secondo comma, del codice di procedura civile.

2. In caso di mancata comparizione di entrambe le parti senza giustificato motivo, il conciliatore dispone l'archiviazione del procedimento.

3. Le parti espongono oralmente i fatti e le ragioni delle rispettive pretese e propongono le condizioni per la conciliazione; il conciliatore può ascoltare le persone presenti che sono informate dei fatti, e autorizzare la produzione o l'esibizione di documenti.

4. Il conciliatore, su istanza di parte, può rinviare una sola volta la trattazione del procedimento, qualora ciò sia reso necessario da esigenze istruttorie ovvero per consentire alle parti di formulare proposte conciliative.

5. Al termine della discussione, il conciliatore formula la proposta di conciliazione.

6. Della trattazione è redatto sommario procedimento verbale.

ART. 6.

(Effetti del procedimento di conciliazione).

1. Se la conciliazione si conclude positivamente è redatto separato processo verbale, sottoscritto dalle parti e dal conciliatore. Il verbale costituisce titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

2. Se la conciliazione non si conclude positivamente ciascuna delle parti deve indicare, nel verbale, di seguito al dispositivo, la propria definitiva posizione ovvero le condizioni alle quali sarebbe disposta a conciliare.

3. La mancata comparizione di una delle parti e le posizioni assunte dinanzi al conciliatore sono successivamente valutate in sede di decisione sulle spese processuali, anche ai sensi dell'articolo 96 del codice di procedura civile. Il giudice, valutando comparativamente le posizioni indicate dalle parti e il contenuto della sentenza che chiude il processo dinanzi a lui, può escludere, in tutto o in parte, la ripetizione delle spese sostenute dal vincitore che ha rifiutato la conciliazione.

ART. 7.

(Imposte e spese. Esenzione fiscale).

1. Tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi al procedimento di conciliazione sono esenti dall'imposta di bollo e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura.

2. Il verbale di conciliazione è soggetto ad imposta di registro soltanto se il valore della controversia supera i 52.000 euro.

ART. 8.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede, per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004, mediante corrispondente riduzione dello 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, 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.

