

Studio sull'effetto deflattivo delle iscrizioni a ruolo nei Tribunali italiani del primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità

Dai dati a una riforma utile e necessaria

di Leonardo D'Urso¹

Il Modello italiano di mediazione

Riformando il decreto legislativo del 4 marzo 2010, n. 28 (D.Lgs 28/10), il Decreto del Fare ha introdotto nell'ordinamento italiano, a partire dal 20 settembre 2013, un sistema di mediazione originale nel panorama internazionale, incentrato sull'obbligo delle parti di partecipare unicamente ad un "primo incontro" di mediazione, come condizione di procedibilità in alcune materie del contenzioso civile e commerciale. Come noto, all'esito del primo incontro le parti sono libere di procedere o meno con il tentativo di mediazione, superando così ogni possibile obiezione in merito alla costituzionalità della norma. Questo sistema, risolvendo annosi quanto improduttivi dibattiti tra i contrari e i favorevoli alla cd "mediazione obbligatoria", è stato adottato pressoché alla lettera in diversi altri paesi dove viene correntemente riferito come "modello italiano di mediazione".

Il presente studio analizza i dati forniti dal Ministero della giustizia degli ultimi dieci anni in Italia, con particolare riferimento al meccanismo chiave del modello, ossia il primo incontro di mediazione, al fine di valutarne l'efficacia come meccanismo volto a favorire la mediazione delle liti. Segnatamente, lo studio:

- a) esamina l'efficacia della partecipazione al primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità nella decisione di iniziare volontariamente una procedura di mediazione completa;
- b) misura l'effetto deflattivo sulle iscrizioni dei procedimenti contenziosi presso i tribunali italiani nelle materie in cui il primo incontro di mediazione è richiesto come condizione di procedibilità;
- c) stima gli effetti di un'estensione delle materie del contenzioso sottoponibili a condizione di procedibilità.

È bene ricordare che questo studio si occupa dei soli aspetti quantitativi della mediazione, senza prendere in considerazione quelli qualitativi, che sono ancor più rilevanti per ridurre la litigiosità diffusa, favorire la coesione sociale, ampliare l'accesso alla giustizia, ristabilire i rapporti tra le parti in lite e contenere i tempi e i costi della composizione del contenzioso.

¹ Adjunct Professor allo Straus Institute for Dispute Resolution della Pepperdine University (Malibu-CA, USA), esperto in tema di mediazione al CEPEJ – Consiglio d'Europa, membro del Board of Director of the Weinstein International Foundation – Mediating a Better Future, mediatore e co-fondatore di ADR Center.

Definizione di primo incontro e di mediazione completa o effettiva

In primo luogo, occorre fare chiarezza sulla terminologia da adottare, evitando l'uso di semplificazioni fuorvianti come "mediazione obbligatoria", "mediazione volontaria", "materie obbligatorie e volontarie" o "incontro informativo" –espressioni errate che continuano a generare equivoci anche tra gli addetti ai lavori.

Come sopra osservato, la principale novità introdotta nel 2013 è stata la previsione di un primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità della domanda² in alcune materie del contenzioso civile e commerciale, elencate al comma 1bis dell'art 5³. Non essendo più obbligatorio esperire un tentativo completo di mediazione, definire tali materie come "obbligatorie" è pertanto erroneo. Per il primo incontro, che deve svolgersi entro trenta giorni, i litiganti sono tenuti a pagare unicamente le cosiddette spese di avvio⁴. Durante questo primo incontro le parti devono decidere, con l'assistenza dei loro avvocati e di un mediatore, se proseguire con una procedura di mediazione completa, ovvero ricorrere o resistere in tribunale.

Sulla base della normativa di riferimento e della pratica affermatasi negli ultimi sette anni, conviene pertanto stabilire le seguenti definizioni:

1. **Primo incontro obbligatorio di mediazione:** frutto della condizione di procedibilità nelle materie di cui al comma 1bis dell'art. 5 del D.Lgs. 28/10 o su ordine del giudice di cui al comma 2 del medesimo articolo ovvero a seguito di una clausola contrattuale, da svolgersi entro 30 giorni dalla domanda corrispondendo solo le spese di avvio ed eventuali spese vive.
2. **Primo incontro volontario di mediazione:** esperito su richiesta di una parte, o raramente su richiesta congiunta, nelle materie del contenzioso civile e commerciale, vertente su diritti disponibili, non elencate al comma 1bis dell'art. 5 del D.Lgs. 28/10.
3. **Procedura di mediazione:** la procedura ove le parti, anche a seguito della partecipazione a un primo incontro di mediazione (sia esso obbligatorio o volontario) concordano di esperire un tentativo completo di mediazione per la ricerca di un accordo risolutivo in tutto o in parte della lite, impegnandosi a corrispondere le indennità previste dalla normativa e dal regolamento dell'Organismo comprese le indennità per il mediatore.

Ne consegue che lo **svolgimento di una procedura mediazione è sempre frutto della libera decisione di tutte le parti in lite.**

² Art. 8. comma 1 del D.Lgs 28/10: <<Durante il primo incontro il mediatore chiarisce alle parti la funzione e le modalità di svolgimento della mediazione. Il mediatore, sempre nello stesso primo incontro, invita poi le parti e i loro avvocati a esprimersi sulla possibilità di iniziare la procedura di mediazione e, nel caso positivo, procede con lo svolgimento.>>

³ Art. 5. comma 1 bis del D.Lgs 28/10: <<Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari è tenuto, assistito dall'avvocato, preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto [...]>>

⁴ Le spese di avvio ammontano a 40 euro più iva per le mediazioni di valore fino a 250.000 euro e a 80 euro più iva per i valori superiori oltre ad eventuali spese vive di segreteria.

L'ambito di applicazione del primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità

La corretta definizione del perimetro di applicabilità del D.Lgs. 28/10 è necessaria per valutare l'effetto deflattivo, o meno, della normativa sulla mediazione introdotta nel 2013. Misurare l'impatto del modello italiano di mediazione sulla base del numero di mediazioni svolte e degli accordi trovati, senza considerare i volumi di contenzioso cui il requisito del primo incontro si applica, ha condotto operatori e commentatori anche autorevoli a conclusioni palesemente errate.

A mo' di esempio e di anticipazione, se solo il 10% di malati assume un farmaco capace di curare la loro malattia nel 50% dei casi, è evidente che il tasso di successo effettivo del farmaco (una guarigione per ogni due malati che lo assumono) non può essere calcolato includendo il 90% dei malati che non lo prende.

Il comma 1 dell'art. 2⁵ definisce chiaramente che l'ambito di applicazione del D.Lgs 28/10 è limitato alle materie del contenzioso che ricadono nelle categorie di <<controversie civili e commerciali vertenti su diritti disponibili>>. Dati ministeriali alla mano, la stragrande maggioranza delle controversie che affluiscono nei tribunali italiani non rientrano in questa definizione e quindi non sono soggette al filtro del primo incontro di mediazione. Quindi, come vedremo in dettaglio, la mediazione ex D.Lgs. 28/10 non si applica alla stragrande maggioranza contenzioso, dove potrebbe invece essere utile, come ad esempio in materia di famiglia, lavoro o in procedure fallimentari.

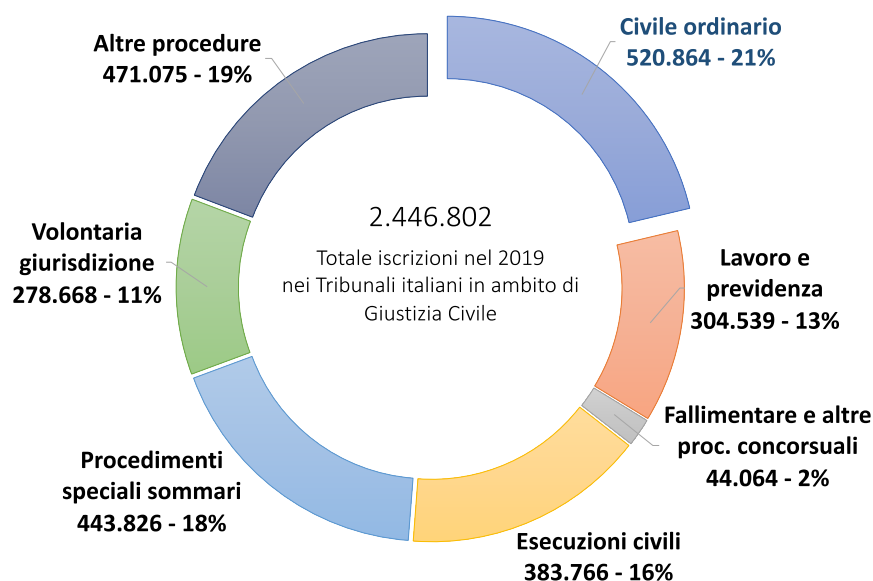


Grafico 1: Composizione dei procedimenti civili sopravvenuti nel 2019 presso i Tribunali. Fonte DWCG.

Nel 2019, il totale delle iscrizioni nei tribunali italiani in ambito di Giustizia civile è stato di 2.446.802, cui vanno aggiunte 947.585 iscrizioni presso gli uffici del Giudice di Pace⁶, per un totale di 3.394.387 iscrizioni. Il Data Warehouse della giustizia civile (DWGC), in funzione dal 2014,

⁵ <<Chiunque può accedere alla mediazione per la conciliazione di una controversia civile e commerciale vertente su diritti disponibili, secondo le disposizioni del presente decreto.>>

⁶ La mancanza di dettaglio delle materie del contenzioso presso gli uffici del Giudice di Pace non consente di distinguere quali iscrizioni sono oggetto o meno di mediazione. Per questa ragione, la nostra analisi si concentra solo sulle iscrizioni presso i Tribunali italiani sulla base dei dati raccolti dal registro SICID.

classifica le iscrizioni presso i tribunali italiani in sette macro-materie⁷. Ai nostri fini rileva unicamente la macro-materia denominata "Civile ordinario", non essendo il D.Lgs 28/10 applicabile alle altre sei macro-materie: volontaria giurisdizione, fallimento, esecuzioni civili, lavoro e previdenza, procedimenti speciali sommari e altre procedure. Nell'ambito della stessa macro-materia rilevante per questo studio del Civile ordinario, che nel 2019 contava 520.864 iscrizioni, occorre poi sottrarre diverse materie -- come ad esempio separazioni e divorzi, stato della persona, contenzioso fallimentare, famiglia, agraria e materia minorile -- egualmente escluse dal campo di applicazione del D.Lgs 28/10.

La tabella seguente illustra le iscrizioni nel 2019 del Civile ordinario, suddivise per materie, con un'ulteriore suddivisione che mostra se le materie sono o meno soggette a primo incontro obbligatorio di mediazione⁸.

Civile ordinario Suddivisione per Materie	Iscrizioni presso i Tribunali nel 2019 per materie del civile ordinario		Iscrizioni - Ambito di applicazione D.Lgs 28/10	Iscrizioni - Materie con primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità
Separazioni e divorzi	155.497	29,9%	0	0
Contratti (incl. Bancari, Assicurativi, Finanziari)	119.248	22,9%	119.248	32.140
Stato della persona e diritti della personalità	78.042	15,0%	0	0
Altri istituti e leggi speciali	44.134	8,5%	0	0
Responsabilità extracontrattuale ⁹	38.438	7,4%	38.438	0
Diritti reali (incl. usucapione e condominio)	23.358	4,5%	23.358	23.358
Locazione e convalido di sfratto	19.295	3,7%	19.295	19.295
Diritto amministrativo	14.383	2,8%	0	0
Contenzioso in materia fallimentare	7.590	1,5%	0	0
Famiglia	8.105	1,6%	0	0
Successioni	5.924	1,1%	5.924	5.924
Diritto societario e persone giuridiche	4.292	0,8%	4.292	0
Diritto industriale	1.064	0,2%	1.064	0
Agraria	860	0,2%	0	0
Cause in materia minorile	634	0,1%	0	0
Totali	520.864		211.619	80.717

Tabella 1: Dettaglio per materia delle iscrizioni nei tribunali nel 2019 riclassificate sulla base dell'applicabilità del DLgs. 28/10 (Fonte: rielaborazione dei dati dal sistema SICID)

Così riclassificata, la tabella evidenzia che nel 2019 le iscrizioni presso i tribunali italiani di controversie potenzialmente soggette a mediazione sono state 211.619. Di queste, solo **80.717**

⁷ Consultabile su: <https://webstat.giustizia.it/SitePages/StatisticheGiudiziarie/civile/Procedimenti%20Civili%20-%20flussi.aspx>

⁸ I flussi dettagliati delle iscrizioni dal 2011 al 2019 suddivisi per ciascun oggetto per codice SICID sono allegati al presente studio.

⁹ Nell'ambito della "responsabilità extra contrattuale" non è possibile isolare le iscrizioni in materia di responsabilità sanitaria e diffamazione a mezzo stampa (oggetto di primo incontro di mediazione) in quanto non oggetto di specifici codici nel sistema SICID. Dal numero di iscrizioni per materia delle mediazioni si può stimare che le iscrizioni in materia di responsabilità sanitaria e di diffamazione a mezzo stampa siano circa 6.000 (5.223 e 873 pari alle procedure di mediazione concluse negativamente delle stesse materie).

iscrizioni sono state oggetto di un primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità che rappresentano il:

- 3% del totale di 2.446.802 delle iscrizioni in ambito di Giustizia civile;
- 15% del totale di 520.864 delle iscrizioni del Civile ordinario;
- 38% del totale di 211.619 delle iscrizioni delle materie contenziose civili e commerciali.

Questi numeri confermano l'affermazione secondo la quale l'ambito di applicazione del primo incontro obbligatorio di mediazione è estremamente circoscritto rispetto al volume degli affari trattati dai Tribunali.

Rielaborazione delle statistiche delle mediazioni dal 2011 al 2019

Dal 2011, la Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della giustizia pubblica con cadenza trimestrale le statistiche sulla mediazione¹⁰ sulla base dei dati forniti dai 581 Organismi di Mediazione. Sulla base di queste statistiche, meritoriamente raccolte e diffuse puntualmente in italiano e in inglese, in questa sede vorremmo concentrare l'attenzione sull'analisi di alcuni dati poco valorizzati.

Innanzitutto, sarebbe opportuno distinguere nettamente i dati statistici delle due fasi del "modello italiano di mediazione" del primo incontro e della procedura di mediazione vera e propria. Il grafico seguente mostra i dati relativi al primo incontro delle procedure cosiddette definite¹¹. Questi dati mostrano una chiara tendenza verso un tasso di adesione della parte chiamata in mediazione del 50%.

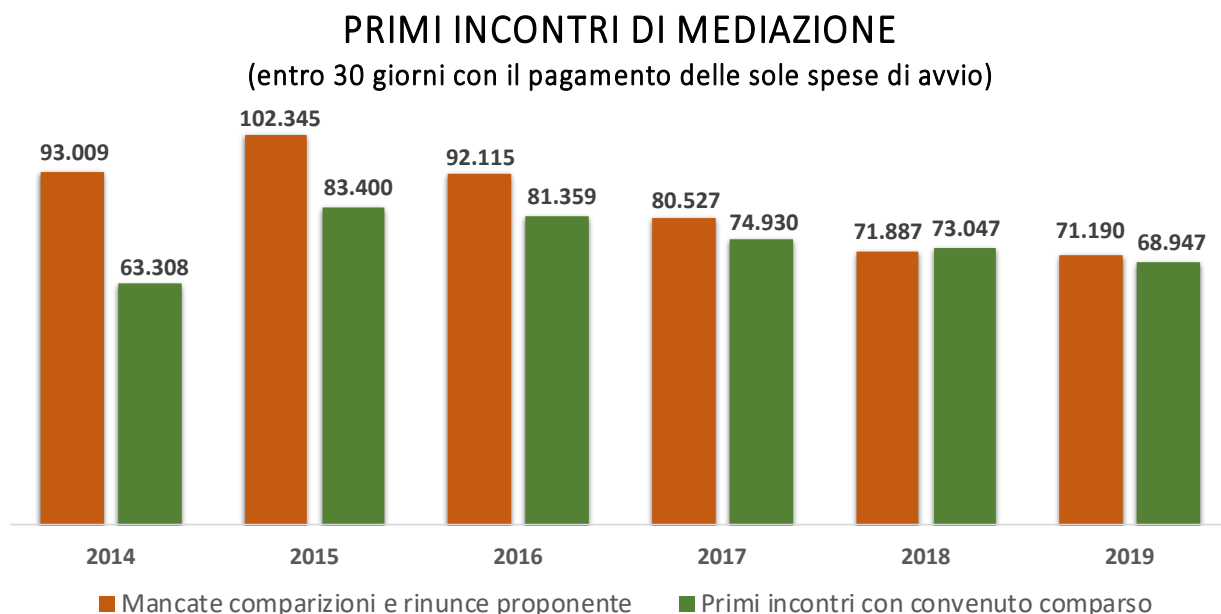


Grafico 2: Primi incontri di mediazione: mancate comparizioni e adesioni (rielaborazione su dati del Ministero della giustizia)

¹⁰ Consultabili alla pagina <https://webstat.giustizia.it/SitePages/StatisticheGiudiziarie/civile/Mediazione%20Civile.aspx>

¹¹ Numero annuo di procedimenti di mediazione definiti x percentuale di aderente comparso e aderente non comparso.

Come già ricordato, in caso di esito negativo del primo incontro per mancata comparizione della parte chiamata, ovvero perché all'esito del primo incontro le parti comparse decidono di abbandonare il tentativo, il solo costo della mediazione è rappresentato dalle spese di avvio, oltre eventuali costi vivi come ad esempio le raccomandate per le convocazioni.

Il grafico successivo illustra i dati più significativi, e meritevoli di valorizzazione, circa il numero di procedure di mediazione e del loro esito¹². In particolare, il grafico evidenzia due archi temporali. Il primo, dal 2011 al 2014, è caratterizzato da grande instabilità, dovuta al continuo mutamento normativo. Il secondo, dal 2015 in poi, è caratterizzato da sostanziale stabilità nel numero delle procedure di mediazione, che oscillano tra le 42.590 a 44.513, con un numero di accordi, in leggero aumento, che sfiora i 20.000 annui. L'aumento del numero di accordi di conciliazione è quindi conseguenza dei crescenti tassi di adesione al primo incontro, di prosecuzione in procedure di mediazione e degli accordi pari al 46,3% nel 2019 (con una forchetta notevole, di ben 21 punti percentuali di differenza, tra categorie di organismi: dal 40,3% al 61,4% di successo).

PROCEDURE DI MEDIAZIONE

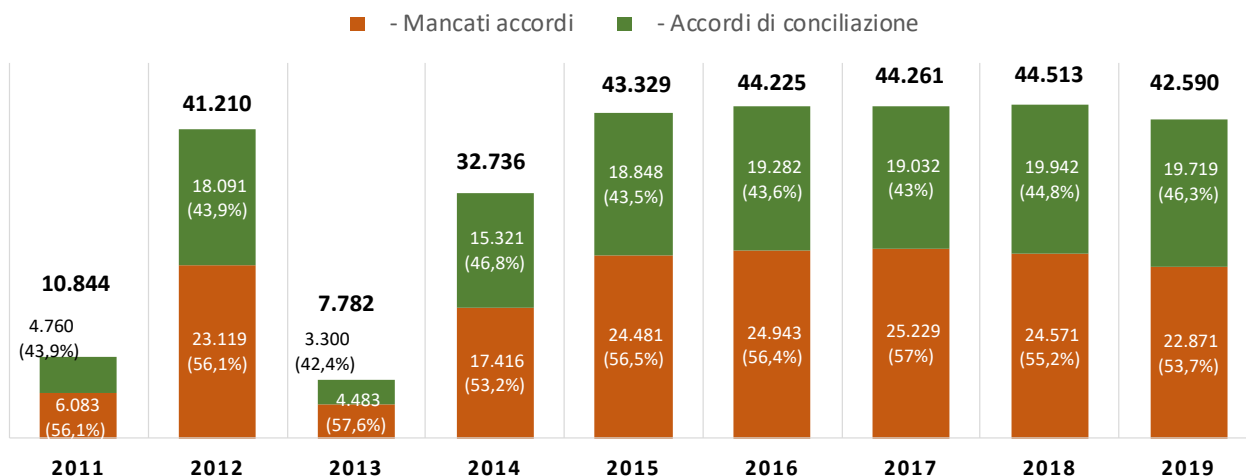


Grafico 3: Flussi di procedure di mediazione e loro esiti (rielaborazione su dati del Ministero della giustizia)

Non v'è dubbio tra utilizzatori e operatori della mediazione che il numero di mediazioni concluse con accordo sia sottostimato, finanche al 20%, se si considera che l'obbligo di tentare la mediazione stimola la negoziazione diretta tra i litiganti, che spesso ha esito positivo con il raggiungimento dell'accordo in altra sede. Questo fenomeno è particolarmente frequente nelle mediazioni bancarie. Occorre inoltre tener presente anche l'effetto deflattivo dovuto alla decisione dell'attore di non iniziare una causa in Tribunale a seguito della chiusura negativa di una mediazione. Questo avviene quando, a seguito dell'incontro con la parte convenuta e dello scambio di pareri e documenti in sede di mediazione, l'attore si rende conto della debolezza della propria posizione e delle scarse possibilità di successo in giudizio; oppure, semplicemente, l'attore perde interesse ad iniziare la causa.

¹² Dai dati pubblicati dal Ministero della giustizia, il numero di accordi di conciliazioni corrisponde al numero di procedure definite x percentuale di aderenti comparsi x percentuali di accordi con aderenti comparsi (es. nel 2019: 140.137 x 49,2 % x 28,6% = 19.719). Successivamente, utilizzando il tasso di successo dopo il primo incontro, con una proporzione si ottiene il numero delle mancate conciliazioni e quindi il numero totale delle mediazioni effettive (es. per calcolare il numero delle mancate conciliazioni nel 2019 la formula è la seguente (19.719 x (100-46,3))/46,3 = 22.871).

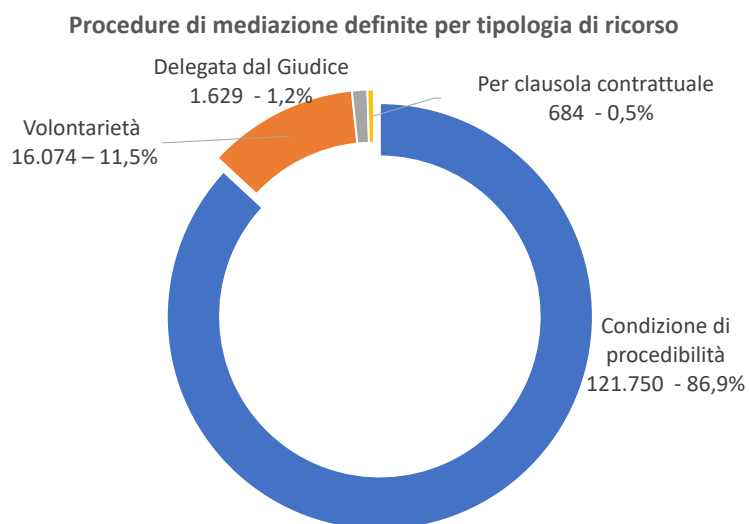
I dati consentono un'ulteriore riflessione. Nonostante il calo del numero delle iscrizioni delle mediazioni dal 2015 al 2019 (da 196.247 a 147.691, pari a - 25%), con ogni probabilità dovuto alla generale diminuzione del contenzioso, il numero costante delle procedure di mediazione e l'aumentare degli accordi di mediazione dimostrano l'avvenuta affermazione dell'istituto.

Applicando la medesima metodologia di separazione tra esiti dei primi incontri e procedure di mediazioni, emergono altri dati interessanti nella tabella 2 in cui si evidenziano i risultati per materia del contenzioso.

Esito per materie	Definiti nel 2019	% di comp. convenuto	Primi incontri		Procedure di Mediazione				
			Mancate comparizioni	Convenuti comparsi	% accordi convenuti comparsi	% accordi mediazione proseguita	Numero di mediazioni effettive	Mancati accordi	Accordi di conciliazione
Condominio	19.518	53,8%	9.017	10.501	26%	37%	7.379	4.649	2.730
Diritti reali	21.690	58,3%	9.045	12.645	42%	59%	9.002	3.691	5.311
Divisione	7.617	61,7%	2.917	4.700	34%	48%	3.329	1.731	1.598
Successioni ereditarie	7.177	64,6%	2.541	4.636	31%	46%	3.124	1.687	1.437
Patti di famiglia	101	50,0%	51	51	35%	61%	29	11	18
Locazione	17.089	55,0%	7.690	9.399	30%	50%	5.639	2.820	2.820
Comodato	1.964	43,6%	1.108	856	37%	54%	587	270	317
Affitto di aziende	1.055	56,4%	460	595	28%	46%	362	196	167
Risarc. danni da resp. medica	5.936	40,9%	3.508	2.428	12%	24%	1.214	923	291
Risarc. danni da diffamazione	1.092	35,7%	702	390	20%	41%	190	112	78
Contratti assicurativi	10.598	12,3%	9.294	1.304	16%	38%	549	340	209
Contratti bancari	18.524	46,5%	9.910	8.614	6%	17%	3.040	2.523	517
Contratti finanziari	5.212	39,0%	3.179	2.033	8%	27%	602	440	163
Altra natura della controversia	22.565	48,2%	11.689	10.876	37%	53%	7.593	3.569	4.024
TOTALI	140.138		71.111	69.027			42.640	22.961	19.679

Tabella 2: Dati dei primi incontri di mediazione e delle procedure di mediazione svolte nel 2019, suddivisi per materie (fonte: rielaborazione su dati del Ministero della giustizia)

Un altro importante dato da valutare attentamente è la suddivisione per tipologia di ricorso alla mediazione. A sette anni dall'entrata in vigore del primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità, l'86,9% delle istanze di mediazione provengono da questa previsione. Le mediazioni



iniziate al di fuori di questo meccanismo sono solo l'11,5%. Dato ancor più sconcertante è il limitatissimo utilizzo¹³ – un misero 1,2% - della facoltà del giudice di ordinare il tentativo di mediazione ai sensi del comma 2 dell'art. 5 del D.Lgs. 28/10. Infine, nel solo 0,5% dei casi le mediazioni sono esperite in esecuzione di un'apposita clausola contrattuale.

Grafico 4: Procedure di Mediazione definite per tipologia di ricorso (rielaborazione su dati del Ministero della giustizia)

¹³ Per una corretta suddivisione delle istanze per natura di mediazione, il 92% delle 20.365 istanze demandate dal giudice "per improcedibilità" sono state sommate alla categoria "condizione di procedibilità". Quindi le mediazioni demandate dal giudice ai sensi del comma 2 dell'art. 5 del DLgs 28/2010 sono pari solo a 1.629.

Flussi delle iscrizioni a ruolo presso i Tribunali nelle materie del contenzioso in cui è previsto il primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità

Dopo decenni in costante aumento, le iscrizioni nei tribunali hanno iniziato a diminuire sensibilmente a partire dagli anni 2010-2014. Le cause più verosimili del fenomeno includono la stagnazione economica, riforme volte alla “degiurisdizionalizzazione” del contenzioso e la revisione della geografia giudiziaria. Non è quindi sempre agevole isolare l’impatto deflattivo della singola riforma. Ciononostante, dall’analisi dei flussi delle iscrizioni e delle procedure di mediazione emergono alcuni indicatori capaci di fornire chiare indicazioni circa l’impatto deflattivo del primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità.

Il primo indicatore è il flusso delle iscrizioni a ruolo nei tribunali dal 2011 al 2019, nelle materie del contenzioso in cui il primo incontro è condizione di procedibilità, a confronto con l’andamento generale dei flussi delle iscrizioni del Civile ordinario.

La Tabella 3 riporta i flussi di iscrizioni presso i tribunali nelle materie di cui al comma 1bis dell’art. 5. Dal 2013¹⁴ al 2019 il tasso medio di deflazione delle iscrizioni è stato di - 34%, con punte di - 58% nelle controversie in materia di usucapione. Se non consideriamo le iscrizioni del contenzioso bancario, cresciute esponenzialmente negli anni per via di cause seriali in tema di usura e anatocismo, **la media deflattiva si attesta al -40%**.

Materie/Iscrizioni	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2013/ 2019
Diritti reali	28.723	27.801	29.832	19.959	17.665	18.761	17.477	17.400	17.578	-41%
Usucapione	10.539	10.075	11.561	5.463	4.824	5.150	4.920	4.745	4.827	-58%
Condominio	10.517	9.133	9.492	7.569	7.109	7.120	6.779	6.679	6.426	-32%
Locazione	27.398	27.867	31.467	23.797	20.633	19.957	19.849	19.164	19.295	-39%
Successioni	6.906	5.776	8.170	4.680	4.773	5.433	5.456	5.473	5.924	-27%
Contratti assicurativi	5.606	6.469	7.591	5.521	4.769	5.067	4.735	4.736	4.686	-38%
Contratti finanziari	1.099	440	566	288	250	315	315	295	351	-38%
Contratti bancari	17.310	17.904	24.253	27.201	28.261	28.470	27.592	23.428	21.482	-11%
Totali	108.098	105.465	122.932	94.478	88.284	90.273	87.123	81.920	80.569	-34%
Tot senza Bancarie	90.788	87.561	98.679	67.277	60.023	61.803	59.531	58.492	59.087	-40%

Tabella 3: Flussi delle iscrizioni dal 2011 al 2019 delle materie oggetto di primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità (Fonte: riclassificazione dei dati SICID).

Il grafico seguente rappresenta i flussi delle iscrizioni nei tribunali italiani dal 2011 al 2019 del totale delle materie in cui è previsto il primo incontro di mediazione e il flusso generale delle iscrizioni del Civile ordinario dal 2014 al 2019¹⁵.

¹⁴ Anno in cui per nove mesi, a causa della sentenza della Consulta sull'eccesso di delega, non era in vigore il primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità.

¹⁵ I dati anteriori al 2014 non sono disponibili nel sito del Ministero della giustizia.

Flussi iscrizioni nei Tribunali

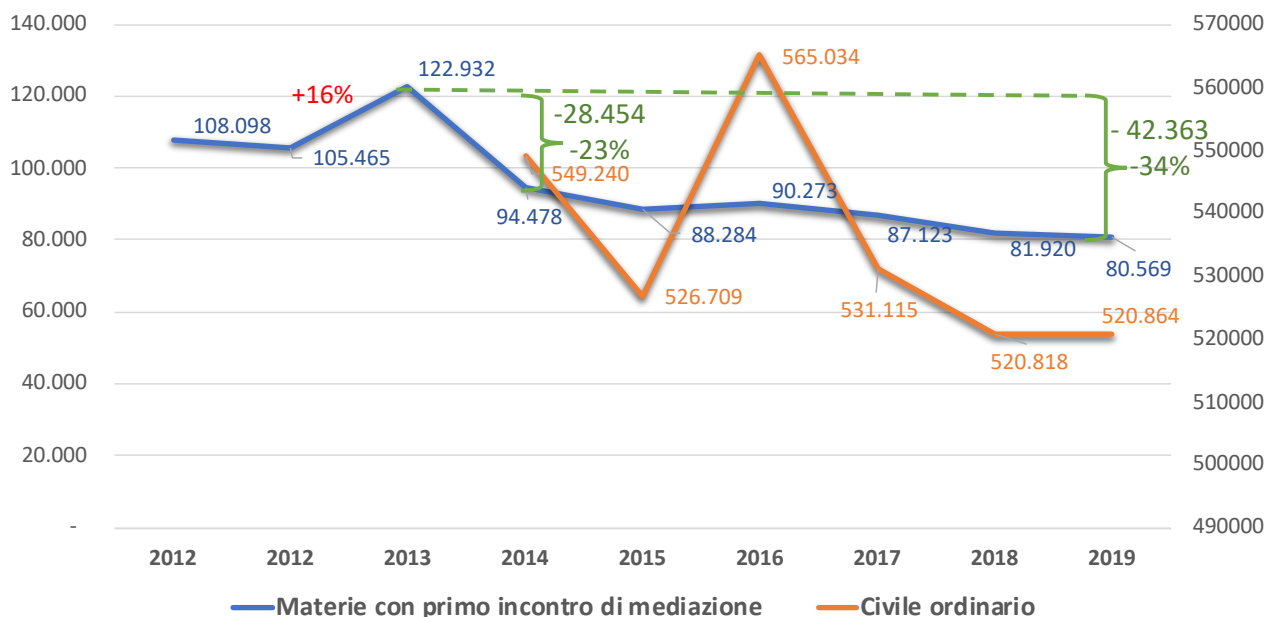


Grafico 5: Flussi delle iscrizioni dei tribunali delle materie con il primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità (asse a sinistra) e delle iscrizioni del Civile ordinario (asse a destra) - (fonte: rielaborazione dai flussi del SICID)

Nonostante i limiti accennati nell'isolare l'impatto che le singole riforme sulla giustizia civile hanno avuto sulla diminuzione delle iscrizioni, una prima analisi evidenzia l'assenza di relazioni significative tra i due flussi, pur entrambi decrescenti. Dal 2013 al 2019, il flusso delle iscrizioni delle materie in cui il primo incontro di mediazione è condizione di procedibilità è in costante diminuzione e non segue l'andamento del flusso del totale delle materie del Civile ordinario.

Il secondo indicatore, visibile chiaramente **tra il 2011 e il 2014 per effetto dei ripetuti cambi della normativa di riferimento**, paragonabile ad un "effetto interruttore". Tale effetto appare evidente dall'analisi dei flussi che indica una chiara correlazione negativa tra le iscrizioni a ruolo in tribunale delle materie oggetto di mediazione come condizione di procedibilità e le iscrizioni delle mediazioni.

Tra il 2011 e il 2012, le mediazioni avviate sono aumentate del +139% (interruttore "on" del tentativo di mediazione obbligatorio) a seguito dell'entrata in vigore, il 21 marzo 2011, della mediazione obbligatoria "pura"¹⁶ in alcune materie del contenzioso, cui l'anno successivo¹⁷ si aggiungono i contenziosi condominiali e di risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti.

Dal 2012 al 2013 si assiste all'effetto contrario, ossia al crollo delle iscrizioni delle mediazioni del -74% (interruttore "off" del tentativo obbligatorio di mediazione) per effetto della nota decisione

¹⁶ Con questa espressione si fa riferimento all'obbligo di esperire un'intera mediazione, prima di procedere con la domanda giudiziale, senza facoltà di arrestarsi al primo incontro.

¹⁷ A partire dal 21 marzo 2012.

della Corte Costituzionale che dichiarò illegittima per mero eccesso di delega la mediazione obbligatoria "pura".

Per effetto della reintroduzione, a partire dal 20 settembre 2013, dell'obbligatorietà del tentativo, limitatamente alla partecipazione al primo incontro di mediazione, nel 2014 le mediazioni iscritte crescono del 430% (interruttore nuovamente "on" del tentativo di mediazione obbligatorio anche se limitatamente al primo incontro). Parallelamente, e nuovamente, si registra una immediata diminuzione del -23% delle iscrizioni in tribunale nelle medesime materie.

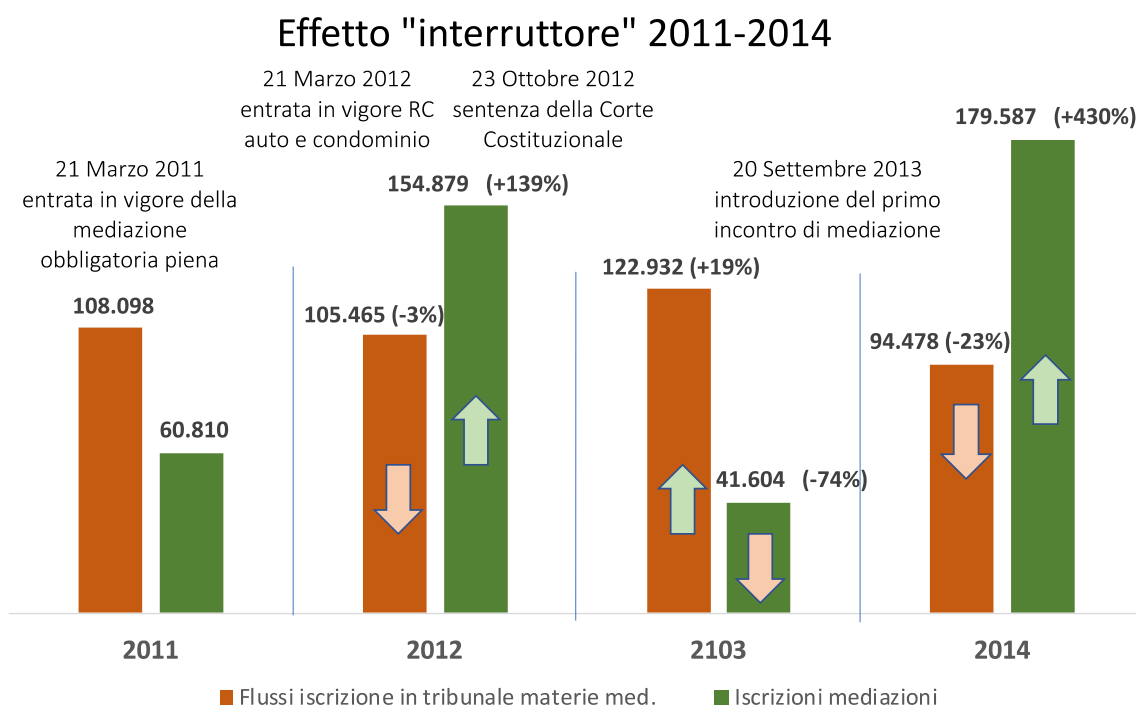


Grafico 6: Iscrizioni nei tribunali nelle materie oggetto di mediazione come condizione di procedibilità e iscrizioni delle mediazioni tra il 2011 e 2014 (fonte: rielaborazione da dati del Ministero della giustizia)

Infine, un terzo indicatore che emerge dall'analisi dei dati è la stabilizzazione, dal 2015 in poi, del **rapporto tra il numero di mediazioni effettive e le iscrizioni in tribunale nelle materie ove il primo incontro di mediazione** è condizione di procedibilità. Questo rapporto costituisce l'obiettivo principale della Direttiva europea n. 2008/52/CE relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, definito nell'art. 1 come una "relazione bilanciata tra mediazione e procedure giudiziali"¹⁸. Il grafico successivo mostra come, terminato il periodo di assestamento normativa tra il 2011 e il 2014, il numero di procedure di mediazione rappresenta stabilmente circa il 50% del numero di iscrizioni in tribunale nelle materie in cui è previsto il primo incontro di mediazione.

¹⁸ Uno studio approfondito: European Parliament, The Implementation of the Mediation Directive - Achieving a Balanced Relationship between Mediation and Judicial Proceedings – Giuseppe De Palo e Leonardo D'Urso (2016) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/571395/IPOL_IDA\(2016\)571395_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/571395/IPOL_IDA(2016)571395_EN.pdf)

RAPPORTO TRA PROCEDURE DI MEDIAZIONE E ISCRIZIONI NEI TRIBUNALI

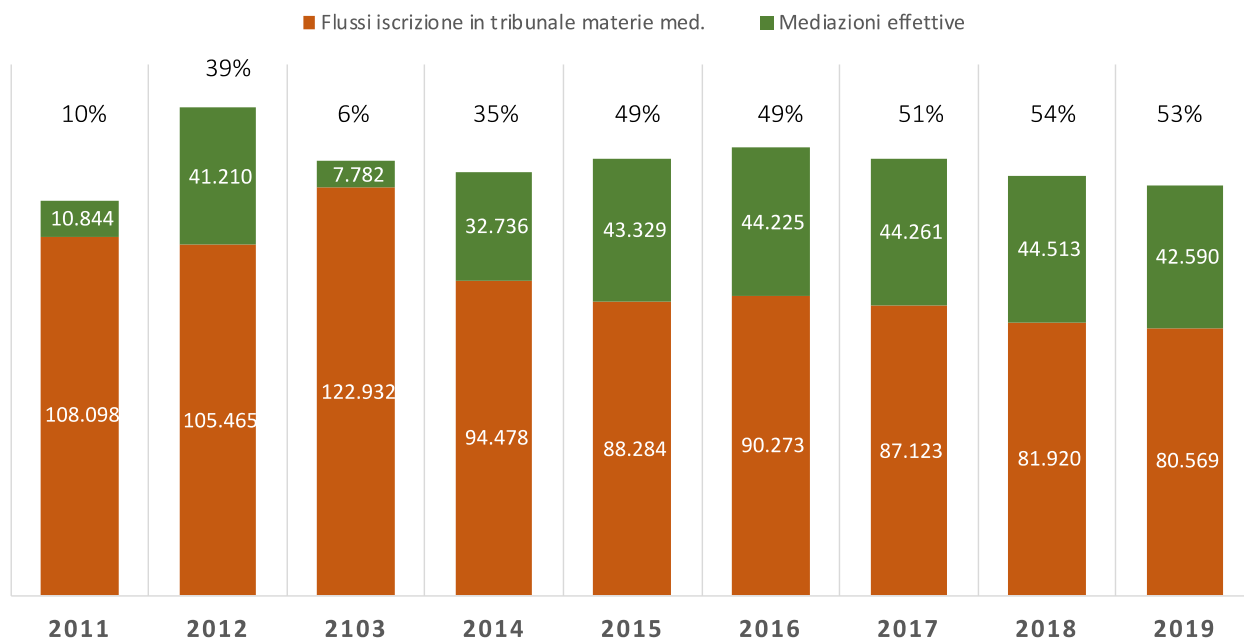


Grafico 7: Rapporto tra flussi delle procedure di mediazione e iscrizioni in tribunale nelle materie oggetto di mediazione come condizione di procedibilità (fonte: rielaborazione dati del Ministero della giustizia)

In conclusione, sia pure con le cautele surriferite e l'opportunità di analizzare più in dettaglio, e per un maggiore arco temporale, i flussi delle iscrizioni¹⁹, gli indicatori sopra illustrati mostrano un'innequivocabile correlazione tra l'introduzione del primo incontro di mediazione e la deflazione delle iscrizioni in tribunale nelle materie ove tale incontro è richiesto.

Stima degli effetti di un'estensione delle materie del contenzioso sottoponibili a condizione di procedibilità

I dati sopra analizzati suggeriscono che l'estensione del primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità ad altre materie del contenzioso è in grado di produrre un effetto deflattivo in misura comparabile a quella osservata in questi anni (circa il 20% nel primo anno per poi consolidarsi nel tempo fino a raggiungere una deflazione di circa il 40%). Una semplice sperimentazione consentirebbe di verificare l'estensione dell'effetto deflattivo in altre materie. Al contrario, l'eliminazione di alcune materie farebbe aumentare repentinamente le iscrizioni a ruolo in tribunale, come accadde nel 2013.

Ogni ipotesi di estensione delle materie oggetto di primo incontro di mediazione deve tener conto del relativo numero delle iscrizioni in tribunale²⁰. Per beneficiare significativamente dell'effetto

¹⁹ Ad esempio, è opportuno estendere l'analisi anche agli anni precedenti al 2011 prima dell'introduzione del D.Lgs. 28/10.

²⁰ Ad esempio, nel 2019 le iscrizioni a ruolo delle materie come il "contratto di mandato" e di "rapporti di mediazione" sono state rispettivamente di appena 1.066 e 1.142 per cui un'estensione a queste materie sarebbe del tutto ininfluente ai fini deflattivi

deflattivo è sufficiente estendere il requisito del primo incontro di mediazione alla materia dei “contratti e obbligazioni varie”, ove le iscrizioni sono pari a circa 87.000, “responsabilità extracontrattuale” con 38.438 iscrizioni e diritto societario e industriale con 5.300 iscrizioni, per un totale di circa 130.000 iscrizioni. L'estensione della previsione del primo incontro a queste tre materie del contenzioso produrrebbe un raddoppio del numero attuale di procedure di mediazioni effettive e una diminuzione immediata di circa 27.000 iscrizioni nei tribunali, che andrebbe a consolidarsi attorno a circa 45.000 iscrizioni in meno dopo tre o quattro anni, sulla base di quanto accaduto nelle altre materie

Conclusioni

L'analisi dei dati disponibili suggerisce le seguenti conclusioni:

1. Il primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità è richiesto in una percentuale molto limitata pari al 15% del contenzioso Civile ordinario.
2. A sette anni dalla riforma, l'87% delle mediazioni avviate proviene nelle materie in cui il primo incontro di mediazione è previsto come condizione di procedibilità. In assenza di tale requisito, la mediazione è avviata solo nel 13% dei casi.
3. La partecipazione al primo incontro di mediazione, in un luogo neutrale e con l'assistenza degli avvocati e del mediatore, si è rilevato lo strumento più efficace affinché le parti presenti possano prendere volontariamente la decisione di iniziare una procedura di mediazione. In assenza di questo incontro in persona o online tra le parti, questa decisione non viene presa nella stragrande maggioranza dei casi.
4. Nonostante la diminuzione delle iscrizioni delle mediazioni, grazie all'aumentare costante dei tassi di comparizione e di prosecuzione dopo il primo incontro, il numero delle procedure di mediazioni è stabile in circa 44.000 procedure all'anno, pari a quasi il 50% del numero delle iscrizioni in tribunale nelle materie oggetto del primo incontro. Anche gli accordi di conciliazione sfiorano stabilmente le 20.000 unità all'anno.
5. Diversi indicatori avvalorano la tesi dell'effetto deflattivo delle iscrizioni in Tribunale prodotto dal primo incontro di mediazione pari a – 20%, dopo il primo anno, e giunto nel tempo fino a raggiungere la media di circa - 40% con punte fino a - 50%.
6. Un'estensione del primo incontro di mediazione all'85% delle materie del contenzioso civile e commerciale porterebbe a una riduzione significativa delle iscrizioni dei tribunali agevolando procedure volontarie di negoziazione e di mediazione.

Studio sull'effetto deflattivo delle iscrizioni a ruolo nei Tribunali italiani
del primo incontro di mediazione come condizione di procedibilità
Ottobre 2020 – Leonardo D'Urso

Allegato 1

Codice	GENERALE DEGLI AFFARI CIVILI CONTENZIOSI		Iscritti									
	Materia	Oggetto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2013/2019
DIRITTI REALI												
130032	Diritti reali - possesso - trascrizioni	Abitazione Uso	220	232	265	197	185	187	190	201	153	-42%
130021	Diritti reali - possesso - trascrizioni	Enfiteusi	372	393	374	286	218	218	194	159	225	-40%
130001	Diritti reali - possesso - trascrizioni	Proprieta	6.901	6.794	7.848	4.584	4.363	5.270	4.671	4.718	4.685	-40%
130041	Diritti reali - possesso - trascrizioni	Servitu	2.380	2.056	2.526	1.357	1.199	1.336	1.278	1.303	1.381	-45%
130011	Diritti reali - possesso - trascrizioni	Superficie	187	147	144	86	54	76	63	71	78	-46%
130031	Diritti reali - possesso - trascrizioni	Usufrutto	128	147	147	85	99	116	108	88	119	-19%
131001	Diritti reali - possesso - trascrizioni (Possesso)	Diritti ed obblighi del possessore non ricond	334	275	270	174	143	126	122	92	78	-71%
131011	Diritti reali - possesso - trascrizioni (Possesso)	Divisione di beni non caduti in successione	3.437	3.411	3.943	2.626	2.533	2.675	2.729	2.549	2.736	-31%
132001	Diritti reali - possesso - trascrizioni (Tutela dir	Pegno - Ipoteca - Trascrizione e pubblicita d	595	526	488	466	367	458	488	475	474	-3%
139999	Diritti reali - possesso - trascrizioni (Altro)	Altri istituti in materia di diritti reali possesso	3.874	3.573	3.742	2.290	2.163	2.168	1.958	2.002	2.025	-46%
140011	Contratti e obbligazioni varie	Vendita di cose immobili	10.295	10.247	10.085	7.808	6.341	6.131	5.676	5.742	5.624	-44%
		Sub. Tot.	28.723	27.801	29.832	19.959	17.665	18.761	17.477	17.400	17.578	-41%
USUCAPIONE												
131002	Diritti reali - possesso - trascrizioni (Possesso)	Usucapione	9.613	9.159	10.456	4.829	4.297	4.592	4.373	4.222	4.306	-59%
131003	Diritti reali - possesso - trascrizioni (Possesso)	Usucapione - 1159 bis	926	916	1.105	634	527	558	547	523	521	-53%
		Sub. Tot.	10.539	10.075	11.561	5.463	4.824	5.150	4.920	4.745	4.827	-58%
CONDOMINIO												
130099	Diritti reali - possesso - trascrizioni	altri rapporti condominiali	2.180	1.815	1.880	1.475	1.519	1.593	1.690	1.686	1.713	-9%
130051	Diritti reali - possesso - trascrizioni	Comunione e Condominio, impugnazione d	8.136	7.132	7.395	5.959	5.452	5.354	4.927	4.874	4.713	-36%
130052	Diritti reali - possesso - trascrizioni	tabelle millesimali	201	186	217	135	138	173	162	119		-100%
		Sub. Tot.	10.517	9.133	9.492	7.569	7.109	7.120	6.779	6.679	6.426	-32%
LOCAZIONE E AFFITTO AZIENDA												
144101	Locazione e comodato di immobile urbano -	Affitto di azienda	1.080	1.247	1.510	942	917	845	838	790	807	-47%
144999	Locazione e comodato di immobile urbano -	Altri istituti del diritto delle locazioni	5.556	5.556	6.661	5.197	4.394	4.420	4.660	4.452	4.717	-29%
144031	Locazione e comodato di immobile urbano -	Cause relative alla validita o efficacia del co	629	658	771	573	519	509	595	533	591	-23%
144001	Locazione e comodato di immobile urbano -	Cessazione del contratto di locazione alla s	1.112	1.162	1.029	808	666	535	529	603	605	-41%
144002	Locazione e comodato di immobile urbano -	Cessazione del contratto di locazione alla s	615	594	596	476	373	329	317	315	325	-45%
144301	Locazione e comodato di immobile urbano -	Comodato di immobile urbano	1.110	1.392	1.709	1.043	996	1.008	1.030	985	976	-43%
144033	Locazione e comodato di immobile urbano -	Diritto di prelazione - diritto di riscatto del co	99	114	104	74	53	50	63	69	72	-31%
144401	Locazione e comodato di immobile urbano -	Occupazione senza titolo di immobile	5.622	4.340	4.496	3.275	2.784	2.988	3.041	2.831	2.813	-37%
144201	Locazione e comodato di immobile urbano -	Opposizione al decreto di graduazione dellc	61	52	43	34	31	25	22	19	24	-44%
144032	Locazione e comodato di immobile urbano -	Pagamento del corrispettivo - Indennita di a	3.949	3.933	4.441	3.304	2.842	2.611	2.443	2.431	2.352	-47%
144011	Locazione e comodato di immobile urbano -	Recesso dal contratto del Conduttore uso al	207	195	330	211	176	189	175	170	154	-53%
144012	Locazione e comodato di immobile urbano -	Recesso dal contratto del Conduttore uso di	195	265	315	218	222	204	203	146	159	-50%
144021	Locazione e comodato di immobile urbano -	Risoluzione del contratto di locazione per in	3.277	3.767	4.312	3.582	2.965	2.919	2.851	2.696	2.761	-36%
144022	Locazione e comodato di immobile urbano -	Risoluzione del contratto di locazione per in	3.886	4.592	5.150	4.060	3.695	3.325	3.082	3.124	2.939	-43%
		Sub. Tot.	27.398	27.867	31.467	23.797	20.633	19.957	19.849	19.164	19.295	-39%
SUCCESSIONI												
120001	Successioni	Altri istituti relativi alle successioni	1.179	1.136	1.426	970	953	1.158	1.233	1.261	1.323	-7%
120011	Successioni	Cause di impugnazione dei testamenti e di r	1.712	1.517	2.144	1.368	1.330	1.545	1.508	1.472	1.647	-23%
129999	Successioni	Divisione di beni caduti in successione	4.015	3.123	4.600	2.342	2.490	2.730	2.715	2.740	2.954	-36%
		Sub. Tot.	6.906	5.776	8.170	4.680	4.773	5.433	5.456	5.473	5.924	-27%
CONTRATTI ASSICURATIVI												
140051	Contratti e obbligazioni varie	Assicurazione contro i danni	4.908	5.733	6.584	4.764	4.085	4.306	4.090	4.115	4.055	-38%
140052	Contratti e obbligazioni varie	Assicurazione sulla vita	698	736	1.007	757	684	761	645	621	631	-37%
		Sub. Tot.	5.606	6.469	7.591	5.521	4.769	5.067	4.735	4.736	4.686	-38%
CONTRATTI BANCARI E FINANZIARI												
143102	Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)	Intermediazione finanziaria (S.I.M.) - Contr	1.099	440	566	288	250	315	315	295	351	-38%
140038	Contratti e obbligazioni varie	Mutuo	3.059	3.164	3.652	5.196	5.575	6.037	6.383	5.438	5.098	40%
140041	Contratti e obbligazioni varie	Bancari (deposito bancario, cassetta di sicu	8.390	8.158	11.279	11.289	10.756	10.388	10.542	8.937	8.367	-26%
146239	Contratti Bancari	Altri contratti bancari e controversie tra banc	272	315	425	593	858	923	1.015	937	791	86%
146041	Contratti Bancari	Contratti bancari(deposito bancario, etc)	3.695	4.753	7.363	9.080	9.948	9.856	8.398	6.687	5.668	-23%
146232	Contratti Bancari	Credito per le opere pubbliche	4	2	3	2	4	4	5	2	10	233%
146231	Contratti Bancari	Intermediazione mobiliare(fondi di invest., g	968	660	744	367	398	499	521	584	664	-11%
146331	Contratti Bancari	Pagamento somma di denaro, etc.	922	852	787	674	722	763	728	843	884	12%
		Sub. Tot.	17.310	17.904	24.253	27.201	28.261	28.470	27.592	23.428	21.482	-11%
		TOTALE	106.999	105.025	122.366	94.190	88.034	89.958	86.808	81.625	80.218	-34%
		TOTALE SENZA BANCARIE	89.689	87.121	98.113	66.989	59.773	61.488	59.216	58.197	58.736	-40%