

Spett.le
Direttore Generale della Giustizia Civile del
Ministero della Giustizia

Organismiconciliazione.dgcivile.dag@giustizia.it

OGGETTO:RISPOSTE AL LIBRO VERDE SUL MANUALE DI QUALITA' DEGLI ORGANISMI DI MEDIAZIONE

Premessa

Con la presente nota Cittadinanzattiva, associazione di tutela dei diritti dei cittadini, componente del CNUC (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti) partecipa alla consultazione in corso riguardante la stesura di un manuale di qualità degli organismi di mediazione.

L'iniziativa della consultazione è senz'altro utile, e nel contesto dell'organizzazione del servizio giustizia rappresenta in Italia una innovazione mentre invece a livello europeo il metodo della consultazione è consolidato da anni anche sui temi dell'accesso alla giustizia e dei ricorsi collettivi per la tutela dei consumatori e utenti.

I tempi però previsti dalla presente consultazione sono brevissimi e sarebbe stato utile prevedere un tempo più adeguato per consentire una partecipazione ampia da parte degli utenti e delle associazioni di rappresentanza dei cittadini. In considerazione inoltre della specifica competenza in materia di controversie di consumo prevista dal Codice del Consumo e dei compiti di consultivi del Consiglio Nazionale dei Consumatori istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico, sarebbe stato auspicabile estendere i tempi della consultazione per consentire a tali soggetti l'espressione di un parere in merito.

L'istituto della mediazione ha consentito a nuovi attori della tutela di partecipare alla erogazione del servizio giustizia realizzando a nostro avviso una espressione della sussidiarietà riconosciuta dall'art 118 u.c. della nostra costituzione *"Stato, Regioni, Città metropolitane, Provincie e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale"*.

Il buon funzionamento della giustizia civile è senz'altro un interesse generale al quale partecipano attivamente, grazie ai diversi strumenti di ADR, anche i privati e i cittadini singoli e associati. Si tratta di una nuova forma di partecipazione all'amministrazione della giustizia che interpreta in modo nuovo e arricchente anche l'art 102 della carta costituzionale.

E' per questi motivi brevemente esposti in premessa, che si ritiene necessario estendere la partecipazione al tavolo di consultazione istituito presso la Direzione Generale della Giustizia Civile da parte di associazioni di rappresentanza dei cittadini utenti del servizio giustizia. Cittadinanzattiva esprime fin da ora l'interesse a partecipare al tavolo.

Sezione questione di ordine generale

Quesito 1:Quali sono i parametri da verificare al fine di individuare il livello di qualità del servizio prestato da un organismo di mediazione?

Il servizio prestato dall'Organismo deve essere valutato sin dalla **fase di prima informativa** resa al cittadino. E' necessario quindi verificare che il sito dell'organismo contenga tutte le informazioni essenziali per consentire una consapevole e corretta informativa come ad esempio;

Estremi dell'iscrizione nel Registro del Ministero

Regolamento e indicazione specifica dei costi - Tel. +39.06367181 - Fax +39.0636718333 - www.cittadinanzattiva.it

- Elenco mediatori corredato da schede analitiche di presentazione
- Codice etico
- Statistiche in merito alle mediazioni svolte
- Riferimenti dedicati per informazioni
- Elenco sedi territoriali
- Eventuali sezioni specializzate
- Modulistica predisposta per la domanda di mediazione

Rispetto alla legittima attività di promozione dei servizi va prestata una particolare attenzione al rischio di incorrere in pubblicità ingannevoli. Sarebbe opportuno inoltre avere indicazioni da parte della DG competente in ordine alla pubblicità comparativa. La funzione infatti di interesse generale svolta dagli organismi necessita di garanzie in ordine alla correttezza e completezza delle informazioni fornite ai cittadini.

Considerata la non obbligatorietà dell'assistenza tecnica in mediazione rappresenta senz'altro un parametro di qualità la possibilità di assistenza da parte della segreteria tecnica dell'organismo nella **fase di formalizzazione della domanda**. Tale assistenza fornita dal personale di segreteria non dovrebbe incidere sui costi. E' rilevante pertanto il livello di competenza del personale dell'organismo deputato a fornire informazioni telefoniche o "di persona" agli utenti che intendono accedere alla procedura di mediazione (fondamentale per i cittadini che si rivolgono agli organismi senza l'ausilio di un avvocato).

Sarebbe utile inoltre fornire al cittadino utente del servizio di mediazione oltre al regolamento anche "strumenti di facilitatori" (faq, schemi sulla procedura ecc). Le associazioni di consumatori potrebbero fornire utili indicazioni, attraverso la promozione di programmi specifici di attività, riguardo tali strumenti e potrebbero anche svolgere una attività di prima informativa riguardo la mediazione nelle controversie di consumo. Sarebbe utile favorire attraverso Raccomandazioni della DG competente un dialogo e una collaborazione tra organismi di mediazione e associazioni di consumatori .

Lo svolgimento della mediazione: si ritiene utile e qualitativamente rilevante la possibilità di poter nominare in relazione alla natura della controversia un collegio di mediatori. In caso di responsabilità medica ad esempio sarebbe utile avere un co-mediatore medicolegale. Naturalmente tale possibilità deve essere scelta dalle parti anche in relazione alla determinazione dei costi di gestione della mediazione.

Parametro rilevante per la determinazione della qualità è anche la flessibilità nella fissazione delle sedute di mediazione sia in ordine all'orario e al giorno che alla sede fisica di svolgimento ed il rispetto dei termini di legge relativamente alla tempistica nella fissazione del primo incontro di mediazione a seguito della proposizione di istanza

Quesito 2 :attraverso quali concreti parametri deve procedersi per valutare se il servizio prestato abbia adeguatamente tutelato le aspettative degli utenti?

I parametri descritti nella risposta al quesito 1 possono essere riportati nel questionario di valutazione. La qualità percepita dall'utente del servizio mediazione è strettamente correlata all'effettivo risultato raggiunto, pertanto è ipotizzabile che la qualità percepita sia condizionata dall'esito della mediazione. In realtà il servizio deve essere valutato anche rispetto ad altri fattori come l'informativa, l'organizzazione rapida ed efficiente della fissazione delle sedute di mediazione.

E' importante inoltre far emergere dalla valutazione dell'utente **il grado di partecipazione o meno dei soggetti interessati alla ricerca costruttiva delle soluzioni e l'effettivo "allargamento della torta negoziale" emerso dalla gestione della mediazione.**

Le aspettative degli utenti inoltre riguardano anche la tempistica con la quale si è arrivati alla risoluzione delle controversie e la tenuta dell'accordo che può essere monitorato dall'organismo anche mediante questionari o recall autorizzati a distanza di sei mesi /1 anno dalla definizione in mediazione della controversia.

Quesito 3: Quali fattori sono fondamentali per la scelta di un organismo di mediazione?

Uno degli elementi essenziali è la specializzazione.

Si propone la creazione di sezioni **specializzate presso ciascun Organismo**. In particolare si richiama la necessità **di istituire sezioni specializzate soprattutto in determinate materie come ad esempio la responsabilità medica**. Una delle preoccupazioni espresse fin dal 2010 da Cittadinanzattiva è stata l'inserimento del risarcimento del danno derivante da errore medico tra le materie rientranti nel campo di applicazioni della mediazione obbligatoria. Si ritiene utile una riflessione attenta in tema di responsabilità medica indipendentemente dalla superata obbligatorietà del tentativo di mediazione.

Le principali questioni per le quali si richiede l'istituzione di sezioni specializzate in ambito di responsabilità medica possono essere così riepilogate:

- la complessità della configurazione dell'errore medico nel contesto della responsabilità professionale
- individuazione della tipologia dei danni risarcibili
- caratteristiche tipiche del potenziale conflitto in ambito sanitario che vede coinvolte spesso più parti (medico/paziente/assicurazioni/struttura pubblica o privata)
- enorme impatto sul fronte emotivo - relazionale che il conflitto in tale ambito assume
- impatto sul fenomeno della "medicina difensiva" proprio in ragione del (fondato o meno) rischio di azioni giudiziarie .

A fronte di uno scenario non semplice e di notevole rilevanza sociale, una delle preoccupazioni di Cittadinanzattiva è anche quella di garantire, all'interno del sistema degli organismi di mediazione, non solo una offerta qualificata del servizio in materia di responsabilità medica, ma anche il necessario superamento di logiche di scetticismo che inducono le parti a **non sedersi** al tavolo di mediazione. I dati ufficiali forniti dal Ministero dimostrano in tutta evidenza tale forte freno all'istituto della mediazione.

La scelta dell'organismo deve essere svolta tenendo conto del **regolamento di procedura** dell'organismo, sia con riguardo alla sua conformità a quanto stabilito dalla normativa primaria e secondaria ma anche con riferimento a quegli aspetti sui quali la legge lascia ai singoli organismi la facoltà di disciplinare la procedura (possibilità o meno per il mediatore di formulare proposta anche senza concorde richiesta delle parti, modalità di nomina dell'eventuale consulente tecnico del mediatore solo su accordo delle parti o meno).

Per l'esame del regolamento può essere utile considerare i seguenti parametri:

- Previsioni del regolamento relative ai costi del compenso spettante all'eventuale consulente tecnico nominato dal mediatore;
- Previsioni del regolamento relative alla eventuale nomina del "comediatore";
- Indicazione, nel regolamento di procedura, dei criteri mediante i quali il Responsabile dell'organismo effettua la designazione del mediatore (al proposito, in considerazione del fatto
- che la legge non richiede specifiche competenze professionali per il Responsabile dell'Organismo, è da apprezzare la scelta di alcuni organismi di creare una sorta di commissione che, presieduta dal Responsabile dell'organismo, provveda alle designazioni dei mediatori, così da assicurare per ogni controversia la individuazione del soggetto più qualificato a gestire la procedura);
- Previsione, nel regolamento di procedura, di un modello di "istanza di mediazione" che incentivi la parte istante ad esporre i fatti in maniera circostanziata così da consentire una miglior comprensione della natura della controversia e procedere alla più adeguata designazione del mediatore
- Previsione, nel regolamento di procedura, dell'adozione, da parte dell'organismo, di modulistica che, nel comunicare alle parti la designazione del mediatore e la data del primo incontro tra di esse, preveda l'invito alla parte invitata di far pervenire con anticipo

- documentazione inerente all'organismo (affinchè il mediatore al primo incontro sia già meglio edotto circa la posizione del "convenuto"), come pure l'invito alla parte istante ad eventualmente integrare la documentazione allegata all'istanza. mediatore

La scelta dell'organismo è dettata inoltre dalla possibilità di poter avere le informazioni ed i servizi di cui alla risposta al quesito 1 della presente sezione.

Quesito 4: quali elementi dovrebbero essere inseriti nel questionario di valutazione finale che deve essere compilato dalle parti?

Nel questionario dovrebbero essere riportati gli elementi di cui al quesito 1 della presente sezione per la verifica della corretta informativa e assistenza fornita. A titolo esemplificativo si riportano i seguenti elementi

- verifica della consegna e spiegazione del regolamento con eventuali strumenti facilitatori,
- corretta informativa sui costi e sulla procedura
- possibilità di concordare data e orario della seduta di mediazione
- corretta informativa sul ruolo del mediatore e sulla necessità o meno di assistenza legale
- effettiva partecipazione delle parti alla ricerca di una soluzione della controversia
- capacità o meno del mediatore di favorire l'allargamento della torta negoziale
- rappresentazione dei costi/benefici di ogni soluzione prospettata
- mantenimento della terzietà da parte del mediatore in ogni fase della procedura di mediazione
- corretta gestione da parte del mediatore delle sedute individuali e congiunte in ordine al trasferimento delle informazioni consentite dalle parti per la definizione della controversia
- efficacia dell'attività del mediatore e sue modalità comportamentali nel corso delle sessioni separate.
- rispetto della tempistica da parte della segreteria tecnica per ogni comunicazione riguardante lo svolgimento e la conclusione della mediazione
- Concentrazione delle sessioni (la vicinanza temporale delle sessioni può favorire il dialogo e la comprensione reciproca mentre una distanza eccessiva tra gli incontri rischia di vanificare i risultati positivi di ogni sessione);
- Anche le modalità per formulare un reclamo e per gestire eventuali conflitti tra utente ed organismo può essere oggetto di valutazione di qualità .

Quesito 6: quali sono i principali problemi riscontrati nell'aver partecipato ad un procedimento di mediazione?

Cittadinanzattiva ha avviato una indagine civica sull'andamento della mediazione civile e commerciale. I primi dati relativi a **160 mediazioni, provenienti da 10 regioni diverse e svolte presso 20 diversi organismi** descrivono la seguente situazione: si va in mediazione se vi è l'obbligo di legge (88%) scarsa l'incidenza della mediazione facoltativa 10% anche perchè **i cittadini nel 73%**

dei casi ancora ignorano l'istituto della mediazione. Ancora bassa la percentuale di mediazioni che si concludono con l'accordo perchè nel **68% dei casi il chiamato in mediazione non si presenta, tuttavia quando le parti si siedono al tavolo l'accordo si raggiunge nel 38% dei casi.** Responsabilità medica 60%, contratti bancari 18% e diritti reali 8% sono le principali questioni per le quali si attiva la mediazione. Nel 34% dei casi il valore delle controversie supera i 50 mila euro nel 47% si tratta di valori superiori a 5 mila euro. **Promossi, ma non a pieni voti, gli organismi di mediazione** che presentano una organizzazione ottima nel 16% dei casi buona nel 37%, sufficiente nel 30%. **La preparazione del mediatore è giudicata buona nel 40%, ottima nel 12%**, tuttavia nel 28% dei casi è stata segnalata una scarsa preparazione che ha inciso per il 10% sul buon esito della mediazione.

Sezione quesiti relativi alla concreta verifica del principio della professionalità e dell'efficienza dell'organismo di mediazione

Quesito 2 : Quali requisiti ritieni debba possedere il personale di segreteria dell'organismo di mediazione? Come deve essere organizzato il personale adibito ai vari compiti di gestione del servizio di mediazione?

Possesso di diploma di scuola media superiore, conoscenza della disciplina legale in tema di mediazione finalizzata alla conciliazione, conoscenza adeguata del regolamento di procedura con particolare riferimento alla fase di presentazione della istanza di mediazione, così da essere in grado di rispondere in modo professionale, chiaro ed esauritivo ai quesiti posti dai potenziali utenti del servizio svolto dall'organismo. Il Personale dovrebbe essere organizzato, con divisione per mansioni: dall'addetto alle risposte agli utenti, all'addetto alla gestione, archiviazione e conservazione procedure. In alcuni organismi si è riscontrata la prassi di far svolgere al mediatore la funzione di segreteria e primo contatto con l'istante per la formulazione della domanda. Alcuni organismi inoltre consentono un contatto telefonico con il mediatore prima della seduta di mediazione al fine di fornire informazioni e persuadere le parti a sedersi al tavolo. Tale contatto a nostro avviso non può essere assolutamente svolto dal mediatore al quale è stata assegnata la trattazione della medesima mediazione, ma dalla segreteria tecnica.

Quesito 4: quali caratteristiche ritieni debbano possedere i locali dell'organismo di mediazione rivolti all'utenza nonché quelli dove hanno luogo gli incontri di mediazione ai fini della valutazione della idoneità dei locali destinati alla ricezione del pubblico nonché allo svolgimento delle attività di mediazione?

Disponibilità di almeno due sale dedicate agli incontri di mediazione così da poter svolgere almeno due mediazioni in contemporanea. Disponibilità di almeno due sale di attesa, o quanto meno di una sala di attesa e di un ulteriore luogo ove sia possibile l'attesa, così da evitare situazioni talvolta incresciose di vicinanza "coatta" prima che le parti si trovino dinanzi al mediatore

Quesito 5: quali attrezzature, dotazioni tecniche e strumentali ritieni debbano necessariamente essere a disposizione dell'organismo di mediazione per la gestione del servizio di mediazione?

Idonea attrezzatura informatica per la gestione delle procedure, per lo scadenario attività da svolgere per ogni mediazione (comunicazioni, etc.), per l'elaborazione di report e statistiche. Indirizzario aggiornato dei mediatori per inserimento attività

svolte, titoli conseguiti, aggiornamento formativo, specializzazioni conseguite. Adeguato servizio telefonico per attività di "front office" e assistenza agli utenti

Quesito 6: quali informazioni ritieni che l'organismo di mediazione sia tenuto a fornire all'utente nella fase precedente all'avvio del procedimento di mediazione, durante il procedimento e dopo la chiusura del medesimo?

Vedi risposta quesito 1 della prima sezione. Dopo la chiusura del procedimento è importante che le parti, laddove non assistite dall'avvocato o da altro professionista, siano informate sulle procedure di eventuale omologa del verbale. Possono inoltre essere informate di un possibile recall da parte dell'organismo per il monitoraggio a fini scientifici della tenuta dell'accordo. L'organismo si doterà in tal caso di strumenti quali questionari da somministrare alla parti previa autorizzazione.

Sezione quesiti concernenti la stabilità, serietà, riservatezza ed indipendenza dell'organismo di mediazione

Quesito 1 : Quali parametri ritieni debbano essere presi in considerazione, oltre al numero minimo di dieci procedure di mediazione da svolgere in un biennio, al fine di valutare il rispetto del requisito della stabilità dell'organismo di mediazione?

Il numero minimo di mediazione svolte (10 in un biennio) non garantisce la necessaria esperienza in termini sia organizzativi che di esame delle controversie trattate pertanto sarebbe utile rivedere tale indicatore. In ordine alla serietà un parametro da considerare è la reportistica dei casi analizzati, la rosa dei mediatori iscritti e le eventuali sezioni specializzate presenti. Tra i parametri determinanti per la valutazione della serietà e qualità dell'organismo è la verifica delle omologhe ottenute dai verbali di mediazione.

In ordine ai parametri concernenti la serietà e l'indipendenza potrebbero sperimentarsi programmi di audit per riconoscimento di affidabilità e di rispetto degli standard di qualità previsti dall'istituendo manuale anche attraverso l'istruttoria tecnica specialistica effettuata da soggetti terzi ed indipendenti ed in collaborazione con le associazioni di consumatori.

Quesito 4 quali requisiti ritieni di dovere identificare per la valutazione della serietà degli organismi di mediazione?

Oltre al rispetto delle informative e delle tempistiche e trasparenza già indicati in risposta a precedenti quesiti, e alle necessarie dotazioni logistiche (vedi risposta a specifico quesito) è opportuno valutare la finalità specifica dell'oggetto sociale o scopo del soggetto giuridico costituitosi in organismo di mediazione. Si è assistito infatti ad un proliferare di servizi e attività da parte degli organismi che poco hanno a che vedere con l'istituto della mediazione. In caso di erogazioni di servizi diversi dalla mediazione è necessario configurare più correttamente l'attività prevalente posta in essere dal soggetto giuridico. Si rimanda inoltre ai quesiti relativi ai mediatori.

Quesito 6: In quali aree ritieni indispensabile vi debba essere trasparenza oltre a quelle indicate?

Per accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti della mediazione la trasparenza riguardante gli organismi deve essere piena e riguardare anche la strategia delle intese e degli accordi di collaborazione che l'organismo stipula con altri organismi e con altri soggetti anche ai fini di agevolazioni tariffarie o altri benefit eventualmente concessi.

Quesito 9 :Quale distorsione o problematica applicativa hai rilevato nell'applicazione della disciplina in materia di indennità per il servizio di mediazione svolto?

Dovrebbe essere meglio chiarito se in caso di raggiungimento di accordo amichevole l'indennità debba essere parametrata sul valore ab initio dichiarato o sull'importo risultante dall'accordo. Alcune problematiche inoltre si sono riscontrate in caso di presentazione di istanza da parte di più soggetti (litisconsorti) rispetto ai quali la disciplina delle spese di presentazione della domanda non è sempre chiara. Per unico centro di interessi, anche per non mortificare la attività dell'organismo e del mediatore, resa indubbiamente più complessa da un numero più elevato di parti, dovrebbe intendersi la posizione nella quale si trovano soggetti che si trovano nella stessa posizione processuale.

Sezione quesiti concernenti i mediatori

Quesito 2: ritieni che si possano individuare dei criteri per stabilire un rapporto tra capacità strutturale dell'organismo di mediazione e numero massimo di mediatori che possono essere inseriti nell'elenco del medesimo organismo? Se sì, quali?

Non si ritiene opportuno fissare un numero massimo di mediatori nell'elenco degli organismi perché è importante poter contare su una rosa ampia di mediatori che devono essere tuttavia selezionati in base alla specializzazione, laurea, esperienze di diversi modelli di ADR. Inoltre avere una rosa di mediatori ampia è necessario per garantire la possibilità di fissazioni di incontri di mediazioni in tempi rapidi, possibilità dell'organismo di dotarsi di eventuali co-mediatori, garanzie di sostituzione del mediatore in caso di eccezioni di eventuali incompatibilità del mediatore.

Quesito 3: come deve essere adeguatamente compiuta l'assegnazione dell'affare di mediazione ai mediatori inseriti presso l'elenco di un organismo di mediazione?

L'assegnazione non è da effettuarsi solo in base laurea del mediatore divenuta ora, a seguito delle circolari ministeriali, uno degli elementi da considerare. La previsione secondo Cittadinanzattiva è positiva ma necessita di una interpretazione da parte degli Organismi non puramente formale e capace di valorizzare il know how e l'esperienza maturata attraverso diverse tecnologie di tutela (es negoziazione paritetica, mediazione trasformativa ecc.).

Roma 31 gennaio 2013

Responsabile per le risposte al libro verde sul manuale di qualità degli organismi di mediazione:

Liliana Ciccarelli l.ciccarelli@cittadinanzattiva.it