



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 2 aprile 2012  
SJ.g (2012)416803

**AL SIGNOR PRESIDENTE E AI SIGNORI GIUDICI  
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

**OSSERVAZIONI SCRITTE**

presentate, ai sensi dell'articolo 23, secondo comma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, dalla Commissione europea, rappresentata dal Sig. Michael Wilderspin, consigliere giuridico, e dalla Sig.ra Federica Moro, membro del suo Servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo, edificio BECH, 5 rue A. Weicker, L-2721 Lussemburgo, presso il Sig. Antonio Aresu, membro del medesimo Servizio giuridico

**nella causa C-492/11**

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata ai sensi dell' art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dal Giudice di Pace di Mercato S. Severino (Italia), nel procedimento civile promosso da

**Ciro Di Donna, attore, nei confronti della Società Imballaggi Metallici Salerno (SIMSA) srl, convenuta**

domanda vertente sull'interpretazione della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale<sup>1</sup> (in seguito: la «direttiva 2008/52/CE») alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: «CDFUE»).

---

<sup>1</sup> GUL 136 del 24.5.2008, pagg. 3-8.

La Commissione europea si pregia di esporre alla Corte di giustizia le osservazioni in appresso.

## I - FATTI E PROCEDURA

1. La presente causa trae origine da un procedimento di cognizione avente ad oggetto una controversia in materia di assicurazione. In particolare, risulta dall'ordinanza di rinvio che il Sig. Di Donna ha citato in giudizio la SIMSA srl per sentirla condannare al risarcimento del danno occorso alla sua autovettura nel mentre si trovava nello stabilimento della suddetta società. La SIMSA srl, non contestando il fatto illecito che ha causato il danno, ha chiesto al giudice nazionale la chiamata in causa della compagnia assicurativa che la garantisce dalla responsabilità per fatti illeciti del tipo di quello occorso. Essa ha altresì sostenuto che prima della domanda in garanzia della compagnia assicurativa occorre che tra queste parti sia esperito il procedimento di mediazione disciplinato dal decreto legislativo del 4 marzo 2010 n. 28<sup>2</sup> (in seguito «D.lgs. 28/2010») (ordinanza di rinvio, pag. 1).
2. Dall'ordinanza di rinvio risulta inoltre che alla prima udienza di comparizione delle parti il giudice rimettente, ritenendo applicabile alla fattispecie il D.lgs. 28/2010, dal momento che il rapporto contrattuale che lega la convenuta alla compagnia assicurativa da chiamare in causa è un rapporto assicurativo rientrante tra quelli per i quali l'art. 5, comma 1, del D.lgs. 28/2010 prevede l'esperimento della mediazione a condizione di procedibilità, si è posto la questione di sapere se, nel fissare la prossima udienza, si debba tenere conto solo del termine a comparire previsto per la chiamata in causa di terzo (45 giorni) o anche di quello per l'esperimento del procedimento di mediazione che, ai sensi del D.lgs. 28/2010, è in linea di massima di 4 mesi (ordinanza di rinvio, pag. 2).
3. Chiamato a pronunciarsi su detta questione, il giudice *a quo* ha rivolto alla Corte di giustizia i quesiti pregiudiziali oggetto della presente causa.

---

<sup>2</sup> Gazzetta Ufficiale n. 53 del 5 marzo 2010.

4. In primo luogo, il giudice rimettente osserva che alcune disposizioni del D.lgs. 28/2010 sono in grado di incidere sul diritto ad un ricorso giurisdizionale e di alterare l'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario garantita dalla direttiva 2008/52/CE.
5. Il D.lgs. 28/2010, in effetti, disciplina il procedimento di mediazione assortendolo, in determinate circostanze e a certe condizioni, di 'sanzioni' di carattere processuale ed economico. La sanzione di carattere processuale consiste nella possibilità per il giudice successivamente investito della controversia di trarre argomenti di prova dalla mancata partecipazione della parte, senza giustificato motivo, al procedimento di mediazione (art. 8, comma 5, primo periodo, D.lgs. 28/2010). Le sanzioni di carattere economico invece consistono nell'esclusione dalla ripetizione delle spese processuali sostenute dalla parte vincitrice che ha rifiutato la proposta del mediatore, nella sua condanna al rimborso di quelle sostenute dalla parte soccombente nonché nella sua condanna al pagamento di una somma corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio (art. 13, comma 1, D.lgs. 28/2010). Per la parte vincitrice poi, a prescindere dall'opinione espressa nei confronti della proposta del mediatore, è prevista la sanzione consistente nella possibilità di incorrere, per gravi ed eccezionali motivi, nella non ripetizione delle spese sostenute a titolo d'indennità per il mediatore e di compenso per l'esperto (art. 13, comma 2, D.lgs. 28/2010). Infine, l'art. 8, comma 5, ultimo periodo, D.lgs. 28/2010, come recentemente modificato dalla legge del 14 settembre 2011 n. 148<sup>3</sup>, ha previsto la condanna al pagamento di una somma corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio, a carico della parte costituita che, nei casi di mediazione obbligatoria, non partecipa al procedimento di mediazione senza giustificato motivo (punti 12 e 13 ordinanza di rinvio).
6. A ciò si aggiunga che ai sensi dell'art. 11 D.lgs. 28/2010, la proposta del mediatore può essere formulata anche senza il consenso delle parti invitate a conciliare ed è comunque formulata se la conciliazione non riesce.

---

<sup>3</sup> Legge del 14 settembre 2011 n. 148, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011 ed entrata in vigore il 17 settembre 2011.

7. Orbene, secondo il giudice rimettente, il fatto che la proposta del mediatore possa o debba essere formulata anche in caso d'indisponibilità delle parti a conciliare espone puramente e semplicemente la parte che rifiuta la proposta all'applicazione delle sanzioni economiche di cui all'art. 13, comma 1, D.lgs. 28/2010. Questo costringe le parti a conciliare, senza nemmeno che esse si possano sottrarre a tale conciliazione tramite la non partecipazione alla mediazione, censurata anch'essa con la sanzione di cui all'art. 8, comma 5, ultimo periodo, D.lgs. 28/2010 (punto 14 ordinanza di rinvio).
8. A parere del giudice rimettente, dunque, la previsione di queste sanzioni incide sul diritto delle parti ad un ricorso giurisdizionale come garantito dal diritto dell'Unione, rendendone eccessivamente difficile l'esercizio. Secondo tale giudice, infatti, l'esposizione all'applicazione di dette sanzioni finisce con l'influenzare fortemente la scelta delle parti di partecipare al procedimento di mediazione e di accettare la proposta del mediatore pur formulata senza il loro consenso, e di conseguenza incide sulla scelta di ricorrere al giudice. L'effetto di tali sanzioni è anche quello di violare il carattere volontaristico attribuito alla mediazione dalla direttiva 2008/52/CE e di alterare l'equilibrata relazione tra fase di mediazione e fase giurisdizionale che invece deve essere garantita ai sensi di suddetta direttiva (punto 17 ordinanza di rinvio).
9. In secondo luogo, il giudice di rinvio rileva che l'obbligatorio esperimento della mediazione è in grado di comportare un 'ritardo sostanziale' nell'introduzione dell'azione di fronte al giudice. In effetti, ai sensi dell'art. 6, comma 1, D.lgs. 28/2010, il termine entro cui il procedimento di mediazione deve concludersi non può essere superiore a 4 mesi. In caso di esito negativo della mediazione, tuttavia, il termine per introdurre il successivo giudizio rischia di allungarsi in quanto ai sensi dell'art. 11 D.lgs. 28/2010, prima di proporre l'azione giudiziaria occorre attendere la formulazione del verbale di mancata conciliazione da parte del mediatore e il suo deposito presso l'organismo di mediazione. Inoltre, in caso di proposizione di domande nuove o connesse anche solo soggettivamente alla principale e rientranti nell'ambito di applicazione del D.lgs. 28/2010, l'introduzione del giudizio principale è destinata a subire un ulteriore ritardo dovuto all'esperimento obbligatorio del procedimento di mediazione per ciascuna delle domande eventualmente proposte (punti 19-21 dell'ordinanza di rinvio).

10. Al riguardo, il giudice di rinvio ritiene che tale ritardo sostanziale nell'introduzione del giudizio non è in linea con il criterio della durata stabilito dalla sentenza della Corte di giustizia del 18 marzo 2010 nelle cause riunite C-317/08-C-320/08, Alassini e a.<sup>4</sup> quale criterio di compatibilità del tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale rispetto al principio di effettività e a quello della tutela giurisdizionale effettiva. Tale ritardo sarebbe dunque in grado di incidere sul diritto d'accesso al giudice (punto 22 dell'ordinanza di rinvio).
11. Infine, con riguardo ai costi del procedimento di mediazione il giudice di rinvio, sulla base di una comparazione tra i costi indicati nella tabella allegata al decreto ministeriale di attuazione del D.lgs. 28/2010 e quelli dovuti per un procedimento giurisdizionale, osserva che i primi possono arrivare ad essere anche il doppio di quelli dovuti per un processo giurisdizionale di pari valore, senza considerare che la sproporzione aumenta con l'aumentare del valore della causa. Inoltre, i costi del procedimento di mediazione hanno vocazione ad aumentare esponenzialmente nel momento in cui si considera che ad essi possono aggiungersi quelli relativi al compenso per l'esperto eventualmente designato.
12. Orbene, a parere del giudice di rinvio, il principio di effettività ed il principio di tutela giurisdizione effettiva come garantiti dal diritto dell'Unione ed interpretati dalla Corte di giustizia osterebbero ad una legislazione come quella oggetto della presente causa che prevede per il procedimento di mediazione dei costi ben maggiori di quelli previsti per il procedimento giurisdizionale e suscettibili, in alcuni casi determinati, di aumentare in maniera non previamente quantificabile (punto 26 dell'ordinanza di rinvio).
13. Ciò considerato, il giudice del rinvio, con atto depositato presso la cancelleria della Corte di giustizia, ritenendolo necessario per la definizione della causa *a quo*, ha deciso la sospensione del relativo procedimento e ha sottoposto alla Corte i seguenti quesiti:

*«Se gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 come adattata a*

---

<sup>4</sup> Raccolta pag. I-02213

*Strasburgo il 12 dicembre 2007, la Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, il principio generale del Diritto dell'Unione di tutela giurisdizionale effettiva ed, in generale, il Diritto dell'Unione nel suo complesso ostino a che venga introdotta in uno degli Stati membri dell'Unione europea una normativa come quella recata, in Italia, dal D.lgs. 28/2010 e dal decreto ministeriale n. 180/2010, come modificato dal decreto ministeriale n. 145/2011, secondo la quale:*

*1) il giudice può desumere, nel successivo giudizio, argomenti di prova a carico della parte che ha mancato di partecipare, senza giustificato motivo, ad un procedimento di mediazione obbligatoria;*

*2) il giudice deve escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che ha rifiutato una proposta di conciliazione, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e deve condannarla al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente a quella già versata per l'imposta dovuta (contributo unificato), se la Sentenza con la quale definisce la causa intentata dopo la formulazione della proposta rifiutata corrisponda interamente al contenuto della proposta stessa;*

*3) il giudice, ricorrendo gravi ed eccezionali ragioni, può escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice per l'indennità corrisposta al mediatore e per il compenso dovuto all'esperto, anche se il provvedimento che definisce il giudizio non corrisponda interamente al contenuto della proposta;*

*4) il giudice deve condannare, al versamento all'entrata del Bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il Giudizio, la parte che non abbia partecipato al procedimento di mediazione senza giustificato motivo;*

*5) il Mediatore può, o addirittura deve, formulare una proposta di conciliazione anche in mancanza di accordo delle parti ed anche in caso di mancata partecipazione delle parti alla procedura;*

6) il termine entro cui deve concludersi il tentativo di mediazione può arrivare fino a quattro mesi;

7) pur dopo il decorso del termine di quattro mesi dall'inizio della procedura l'azione sarà proponibile solo dopo che sarà stato acquisito, presso la Segreteria dell'Organismo di mediazione, il verbale di mancato accordo, redatto dal Mediatore, con l'indicazione della proposta rifiutata;

8) non è escluso che i procedimenti di mediazione possano moltiplicarsi - con conseguente moltiplicazione dei tempi di definizione della controversia - tante volte quante siano le domande nuove legittimamente proposte nel corso del medesimo Giudizio nel frattempo iniziato;

9) il costo della procedura di mediazione obbligatoria è almeno due volte più elevato di quello del processo giurisdizionale che la procedura di mediazione mira a scongiurare e la sproporzione aumenta esponenzialmente con l'aumentare del valore della controversia (fino a far diventare il costo della mediazione anche più che sestuplo rispetto al costo del processo giurisdizionale) o con l'aumentare della sua complessità (in tale ultimo caso rivelandosi necessaria la nomina di un esperto, da retribuirsi dalle parti della procedura, che aiuti il Mediatore in controversie che richiedono specifiche competenze tecniche senza che la relazione tecnica stilata dall'esperto o le informazioni da lui acquisite possano essere utilizzate nel successivo giudizio)».

## II - QUADRO GIURIDICO

### II. 1 – Diritto dell'Unione

14. L'art. 1 della direttiva 2008/52/CE è così formulato:

« 1. La presente direttiva ha l'obiettivo di facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e di promuovere la composizione amichevole delle medesime incoraggiando il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario.

2. La presente direttiva si applica, nelle controversie transfrontaliere, in materia civile e commerciale tranne per i diritti e gli obblighi non riconosciuti alle parti dalla pertinente legge applicabile. Essa non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (acta iure imperii)

(...)».

15. L'art. 2 della direttiva 2008/52/CE statuisce che :

*«Ai fini della presente direttiva per controversia transfrontaliera si intende una controversia in cui almeno una delle parti è domiciliata o risiede abitualmente in uno Stato membro diverso da quello di qualsiasi altra parte alla data in cui:*

*a) le parti concordano di ricorrere alla mediazione dopo il sorgere della controversia;*

*b) il ricorso alla mediazione è ordinato da un organo giurisdizionale;*

*c) l'obbligo di ricorrere alla mediazione sorge a norma del diritto nazionale; o*

*d) ai fini dell'articolo 5, un invito è rivolto alle parti.*

*2. In deroga al paragrafo 1, ai fini degli articoli 7 e 8 per controversia transfrontaliera si intende altresì una controversia in cui un procedimento giudiziario o di arbitrato risultante da una mediazione tra le parti è avviato in uno Stato membro diverso da quello in cui le parti erano domiciliate o risiedevano abitualmente alla data di cui al paragrafo 1, lettere a), b) o c). »*

16. In relazione al predetto articolo, l'ottavo 'considerando' della direttiva 2008/52/CE sottolinea che:

*«Le disposizioni della presente direttiva dovrebbero applicarsi soltanto alla mediazione nelle controversie transfrontaliere, ma nulla dovrebbe vietare agli Stati membri di applicare tali disposizioni anche ai procedimenti di mediazione interni».*

17. L'art. 3 della direttiva 2008/52/CE prevede che ai fini della stessa si applichino le seguenti definizioni:

*« a) per «mediazione» si intende un procedimento strutturato, indipendentemente dalla denominazione, dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore. Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro.*

*(...)».*

18. In riferimento a suddetto articolo, il sesto 'considerando' della direttiva 2008/52/CE precisa che:

*(6) La mediazione può fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale attraverso procedure concepite in base alle esigenze delle parti. Gli accordi risultanti dalla mediazione hanno maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente e preservano più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti. Tali benefici diventano anche più evidenti nelle situazioni che mostrano elementi di portata transfrontaliera.*

19. Inoltre, il decimo e il tredicesimo 'considerando' della direttiva 2008/52/CE chiariscono che :

*«(10) La presente direttiva dovrebbe applicarsi ai procedimenti in cui due o più parti di una controversia transfrontaliera tentino esse stesse di raggiungere volontariamente una composizione amichevole della loro controversia con l'assistenza di un mediatore. Essa dovrebbe applicarsi in materia civile e commerciale, ma non ai diritti e agli obblighi su cui le parti non hanno la facoltà di decidere da sole in base alla pertinente legge applicabile. Tali diritti e obblighi sono particolarmente frequenti in materia di diritto di famiglia e del lavoro».*

*«(13) La mediazione di cui alla presente direttiva dovrebbe essere un procedimento di volontaria giurisdizione nel senso che le parti gestiscono esse stesse il procedimento e possono organizzarlo come desiderano e porvi fine in qualsiasi momento. Tuttavia, in virtù del diritto nazionale, l'organo giurisdizionale dovrebbe avere la possibilità di fissare un termine al processo di mediazione. Inoltre, l'organo giurisdizionale dovrebbe, se del caso, poter richiamare l'attenzione delle parti sulla possibilità di mediazione».*

20. L'art. 5 direttiva 2008/52/CE statuisce che :

*«(...)*

*2. La presente direttiva lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario».*

21. In relazione al contenuto della predetta disposizione, il quattordicesimo 'considerando' della direttiva 2008/52/CE specifica che:

*« (14) La presente direttiva dovrebbe inoltre fare salva la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto ad incentivi o sanzioni, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario. Del pari, la presente direttiva non dovrebbe pregiudicare gli attuali sistemi di mediazione autoregolatori nella misura in cui essi trattano aspetti non coperti dalla presente direttiva.».*

22. L'art. 7 direttiva 2008/52/CE riguardo al dovere di riservatezza prevede che:

*«1. Poiché la mediazione deve avere luogo in modo da rispettare la riservatezza, gli Stati membri garantiscono che, a meno che le parti non decidano diversamente, né i mediatori né i soggetti coinvolti nell'amministrazione del procedimento di mediazione siano obbligati a testimoniare nel procedimento giudiziario o di arbitrato in materia civile e commerciale riguardo alle informazioni risultanti da un procedimento di mediazione o connesse con lo stesso, tranne nei casi in cui:*

*a) ciò sia necessario per superiori considerazioni di ordine pubblico dello Stato membro interessato, in particolare sia necessario per assicurare la protezione degli*

*interessi superiori dei minori o per scongiurare un danno all'integrità fisica o psicologica di una persona; oppure*

*b) la comunicazione del contenuto dell'accordo risultante dalla mediazione sia necessaria ai fini dell'applicazione o dell'esecuzione di tale accordo.*

*2. Il paragrafo 1 non impedisce in alcun modo agli Stati membri di adottare misure più restrittive per tutelare la riservatezza della mediazione».*

23. Infine, è opportuno richiamare la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 sull'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali (2011/2026(INI), ed in particolare i suoi punti 7-10 i quali così recitano:

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

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

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

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

## **II. 2 – Diritto nazionale**

24. Ai fini della presente causa, rilevano talune disposizioni del D.lgs. 28/2010 il quale è stato comunicato alla Commissione quale provvedimento nazionale di attuazione della direttiva 2008/52/CE.
25. Tale decreto ha introdotto nell'ordinamento italiano un nuovo istituto di mediazione nelle controversie civili e commerciali vertenti su diritti disponibili. Per tali

controversie la mediazione è, di norma, facoltativa ovvero scelta liberamente dalle parti. A tal riguardo, infatti, l'art. 2 del D.lgs. 28/2010 dispone che:

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

*2. Il presente decreto non preclude le negoziazioni volontarie paritetiche relative alle controversie civili e commerciali, né le procedure di reclamo previste dalle carte dei servizi».*

26. Tuttavia, per le controversie relative a determinate materie, il D.lgs. 28/2010 ha previsto il ricorso obbligatorio al procedimento di mediazione. A riguardo, l'art. 5 del D.lgs. 28/2010 dispone che:

*«1. Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, e' tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli articoli 37, 140 e 140-bis del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni.*

*(...) ».*

27. Il D.lgs. 28/2010 prevede anche un altro tipo di mediazione ovvero quella giudizialmente sollecitata nella quale è il giudice a invitare, con ordinanza emessa prima della fissazione delle conclusioni o prima della discussione della causa, le parti ad esperire il procedimento di mediazione. A riguardo l'art. 5, comma 2, del D.lgs. 28/2010 statuisce:

*« 2. Fermo quanto previsto dal comma 1 e salvo quanto disposto dai commi 3 e 4, il giudice, anche in sede di giudizio di appello, valutata la natura della causa, lo stato dell'istruzione e il comportamento delle parti, può invitare le stesse a procedere alla*

*mediazione. L'invito deve essere rivolto alle parti prima dell'udienza di precisazione delle conclusioni ovvero, quando tale udienza non è prevista, prima della discussione della causa. Se le parti aderiscono all'invito, il giudice fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6 e, quando la mediazione non è già stata avviata, assegna contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione.».*

28. Ai fini della presente causa rilevano inoltre le disposizioni del D.lgs. 28/2010 che riguardano alcuni aspetti del procedimento di mediazione, quali la durata, lo svolgimento, l'esito e il regime delle spese processuali. In particolare, occorre richiamare l'art. 6 del D.lgs. 28/2010 a norma del quale:

*« 1. Il procedimento di mediazione ha una durata non superiore a quattro mesi.*

*(...) ».*

29. Lo svolgimento del procedimento di mediazione è invece disciplinato dall'art. 8 del D.lgs. 28/2010, come da ultimo modificato dalla citata legge del 14 settembre 2011, n. 148. Tale articolo dispone che:

*« 1. All'atto della presentazione della domanda di mediazione, il responsabile dell'organismo designa un mediatore e fissa il primo incontro tra le parti non oltre quindici giorni dal deposito della domanda. La domanda e la data del primo incontro sono comunicate all'altra parte con ogni mezzo idoneo ad assicurarne la ricezione, anche a cura della parte istante. Nelle controversie che richiedono specifiche competenze tecniche, l'organismo può nominare uno o più mediatori ausiliari.*

*2. Il procedimento si svolge senza formalità presso la sede dell'organismo di mediazione o nel luogo indicato dal regolamento di procedura dell'organismo.*

*3. Il mediatore si adopera affinché le parti raggiungano un accordo amichevole di definizione della controversia.*

*4. Quando non può procedere ai sensi del comma 1, ultimo periodo, il mediatore può avvalersi di esperti iscritti negli albi dei consulenti presso i tribunali. Il regolamento di procedura dell'organismo deve prevedere le modalità di calcolo e liquidazione dei compensi spettanti agli esperti.*

*5. Dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell'articolo 116, secondo comma, del codice di procedura civile. Il giudice condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall'articolo 5, non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio».*

30. Per quanto riguarda i possibili esiti del procedimento di mediazione, l'art. 11 del D.lgs. 28/2010 prevede che :

« 1. Se è raggiunto un accordo amichevole, il mediatore forma processo verbale al quale è allegato il testo dell'accordo medesimo. Quando l'accordo non è raggiunto, il mediatore può formulare una proposta di conciliazione. In ogni caso, il mediatore formula una proposta di conciliazione se le parti gliene fanno concorde richiesta in qualunque momento del procedimento. Prima della formulazione della proposta, il mediatore informa le parti delle possibili conseguenze di cui all'articolo 13.

2. La proposta di conciliazione è comunicata alle parti per iscritto. Le parti fanno pervenire al mediatore, per iscritto ed entro sette giorni, l'accettazione o il rifiuto della proposta. In mancanza di risposta nel termine, la proposta si ha per rifiutata. Salvo diverso accordo delle parti, la proposta non può contenere alcun riferimento alle dichiarazioni rese o alle informazioni acquisite nel corso del procedimento.

3. Se è raggiunto l'accordo amichevole di cui al comma 1 ovvero se tutte le parti aderiscono alla proposta del mediatore, si forma processo verbale che deve essere sottoscritto dalle parti e dal mediatore, il quale certifica l'autografia della sottoscrizione delle parti o la loro impossibilità di sottoscrivere. Se con l'accordo le parti concludono uno dei contratti o compiono uno degli atti previsti dall'articolo 2643 del codice civile, per procedere alla trascrizione dello stesso la sottoscrizione del processo verbale deve essere autenticata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato. L'accordo raggiunto, anche a seguito della proposta, può prevedere il pagamento di una somma di denaro per ogni violazione o inosservanza degli obblighi stabiliti ovvero per il ritardo nel loro adempimento.

4. Se la conciliazione non riesce, il mediatore forma processo verbale con l'indicazione della proposta; il verbale è sottoscritto dalle parti e dal mediatore, il quale certifica l'autografia della sottoscrizione delle parti o la loro impossibilità di sottoscrivere. Nello stesso verbale, il mediatore dà atto della mancata partecipazione di una delle parti al procedimento di mediazione.

5. Il processo verbale è depositato presso la segreteria dell'organismo e di esso è rilasciata copia alle parti che lo richiedono».

31. Infine, sulle spese processuali l'art. 13 del D.lgs. 28/2010 dispone che :

« 1. Quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della proposta, il giudice esclude la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che ha rifiutato la proposta, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e la condanna al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto. Resta ferma l'applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano altresì alle spese per l'indennità corrisposta al mediatore e per il compenso dovuto all'esperto di cui all'articolo 8, comma 4.

2. Quando il provvedimento che definisce il giudizio non corrisponde interamente al contenuto della proposta, il giudice, se ricorrono gravi ed eccezionali ragioni, può nondimeno escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice per l'indennità corrisposta al mediatore e per il compenso dovuto all'esperto di cui all'articolo 8, comma 4. Il giudice deve indicare esplicitamente, nella motivazione, le ragioni del provvedimento sulle spese di cui al periodo precedente.

(...)».

32. Ai fini della presente causa rileva anche l'art. 17 del D.lgs. 28/2010 relativo alle risorse, regime tributario e indennità che così recita:

« (...)

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

*3. Il verbale di accordo è esente dall'imposta di registro entro il limite di valore di 50.000 euro, altrimenti l'imposta è dovuta per la parte eccedente.*

*4. Con il decreto di cui all'articolo 16, comma 2, sono determinati:*

*a) l'ammontare minimo e massimo delle indennità spettanti agli organismi pubblici, il criterio di calcolo e le modalità di ripartizione tra le parti;*

*b) i criteri per l'approvazione delle tabelle delle indennità proposte dagli organismi costituiti da enti privati; c) le maggiorazioni massime delle indennità dovute, non superiori al venticinque per cento, nell'ipotesi di successo della mediazione; d) le riduzioni minime delle indennità dovute nelle ipotesi in cui la mediazione è condizione di procedibilità ai sensi dell'articolo 5, comma 1.*

*5. Quando la mediazione è condizione di procedibilità della domanda ai sensi dell'articolo 5, comma 1, all'organismo non è dovuta alcuna indennità dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'articolo 76 (L) del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115. A tale fine la parte è tenuta a depositare presso l'organismo apposita dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, la cui sottoscrizione può essere autenticata dal medesimo mediatore, nonché a produrre, a pena di inammissibilità, se l'organismo lo richiede, la documentazione necessaria a comprovare la veridicità di quanto dichiarato.*

*6. Il Ministero della giustizia provvede, nell'ambito delle proprie attività istituzionali, al monitoraggio delle mediazioni concernenti i soggetti esonerati dal pagamento dell'indennità di mediazione. Dei risultati di tale monitoraggio si tiene conto per la determinazione, con il decreto di cui all'articolo 16, comma 2, delle indennità spettanti agli organismi pubblici, in modo da coprire anche il costo dell'attività prestata a favore dei soggetti aventi diritto all'esonero.*

(...)».

33. Con riferimento al dovere di riservatezza del mediatore, il D.lgs. 28/2010 prevede all'art. 9 che:

*« 1. Chiunque presta la propria opera o il proprio servizio nell'organismo o comunque nell'ambito del procedimento di mediazione è tenuto all'obbligo di*

*riservatezza rispetto alle dichiarazioni rese e alle informazioni acquisite durante il procedimento medesimo.*

*2. Rispetto alle dichiarazioni rese e alle informazioni acquisite nel corso delle sessioni separate e salvo consenso della parte dichiarante o dalla quale provengono le informazioni, il mediatore è altresì tenuto alla riservatezza nei confronti delle altre parti. ».*

34. L'art. 10 del D.lgs. 28/2010 sull'inutilizzabilità e segreto professionale prevede che:

*« 1. Le dichiarazioni rese o le informazioni acquisite nel corso del procedimento di mediazione non possono essere utilizzate nel giudizio avente il medesimo oggetto anche parziale, iniziato, riassunto o proseguito dopo l'insuccesso della mediazione, salvo consenso della parte dichiarante o dalla quale provengono le informazioni. Sul contenuto delle stesse dichiarazioni e informazioni non è ammessa prova testimoniale e non può essere deferito giuramento decisorio.*

*2. Il mediatore non può essere tenuto a deporre sul contenuto delle dichiarazioni rese e delle informazioni acquisite nel procedimento di mediazione, ne' davanti all'autorità giudiziaria ne' davanti ad altra autorità. Al mediatore si applicano le disposizioni dell'articolo 200 del codice di procedura penale e si estendono le garanzie previste per il difensore dalle disposizioni dell'articolo 103 del codice di procedura penale in quanto applicabili. ».*

35. Il D.lgs. 28/2010 è stato attuato tramite il Decreto del Ministro della giustizia del 18 ottobre 2010 n. 180<sup>5</sup> avente ad oggetto il «Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28» come modificato a decorrere dal 26 agosto 2011 dal Decreto del Ministro della giustizia del 6 luglio 2011 n. 145<sup>6</sup> recante «Regolamento che modifica il decreto del Ministro della giustizia 18 ottobre 2010, n. 180, sulla determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché sull'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 28 del 2010» (in prosieguo «D.M. 180/2010»). Ai fini della presente causa rileva in particolare l'art. 7 del D.M. 180/2010, sul regolamento di procedura dell'organismo di mediazione, il quale è formulato nel seguente modo:

« (...)

<sup>5</sup> Gazzetta Ufficiale n. 258 del 4 novembre 2010.

<sup>6</sup> Gazzetta Ufficiale n. 197 del 25 agosto 2011.

2. L'organismo può prevedere nel regolamento:

(...)

b) che, in caso di formulazione della proposta ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo, la stessa può provenire da un mediatore diverso da quello che ha condotto sino ad allora la mediazione e sulla base delle sole informazioni che le parti intendono offrire al mediatore proponente, e che la proposta medesima può essere formulata dal mediatore anche in caso di mancata partecipazione di una o più parti al procedimento di mediazione;

(...)

5. Il regolamento deve, in ogni caso, prevedere:

(...)

d) che, nei casi di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo, il mediatore svolge l'incontro con la parte istante anche in mancanza di adesione della parte chiamata in mediazione, e la segreteria dell'organismo può rilasciare attestato di conclusione del procedimento solo all'esito del verbale di mancata partecipazione della medesima parte chiamata e mancato accordo, formato dal mediatore ai sensi dell'articolo 11, comma 4, del decreto legislativo;

(...))».

36. Il regime delle spese della mediazione è disciplinato dall'art. 16 del D.M. 180/2010, come modificato, il quale fissa i criteri di determinazione dell'indennità degli organismi di mediazione nel seguente modo:

« 1. L'indennità comprende le spese di avvio del procedimento e le spese di mediazione.

2. Per le spese di avvio, a valere sull'indennità complessiva, è dovuto da ciascuna parte un importo di euro 40,00 che è versato dall'istante al momento del deposito della domanda di mediazione e dalla parte chiamata alla mediazione al momento della sua adesione al procedimento.

3. Per le spese di mediazione è dovuto da ciascuna parte l'importo indicato nella tabella A allegata al presente decreto.

4. L'importo massimo delle spese di mediazione per ciascun scaglione di riferimento, come determinato a norma della medesima tabella A:

a) può essere aumentato in misura non superiore a un quinto tenuto conto della particolare importanza, complessità o difficoltà dell'affare;

b) deve essere aumentato in misura non superiore a un quarto in caso di successo della mediazione;

c) deve essere aumentato di un quinto nel caso di formulazione della proposta ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo;

d) nelle materie di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo, deve essere ridotto di un terzo per i primi sei scaglioni, e della metà per i restanti, salva la riduzione prevista dalla lettera e) del presente comma, e non si applica alcun altro aumento tra quelli previsti dal presente articolo ad eccezione di quello previsto dalla lettera b) del presente comma;

e) deve essere ridotto a euro quaranta per il primo scaglione e ad euro cinquanta per tutti gli altri scaglioni, ferma restando l'applicazione della lettera c) del presente comma quando nessuna delle controparti di quella che ha introdotto la mediazione, partecipa al procedimento.

5. Si considerano importi minimi quelli dovuti come massimi per il valore della lite ricompreso nello scaglione immediatamente precedente a quello effettivamente applicabile; l'importo minimo relativo al primo scaglione è liberamente determinato.

6. Gli importi dovuti per il singolo scaglione non si sommano in nessun caso tra loro.

7. Il valore della lite è indicato nella domanda di mediazione a norma del codice di procedura civile.

8. Qualora il valore risulti indeterminato, indeterminabile o vi sia una notevole divergenza tra le parti sulla stima, l'organismo decide il valore di riferimento, sino al limite di euro 250.000, e lo comunica alle parti. In ogni caso, se all'esito del procedimento di mediazione il valore risulta diverso, l'importo dell'indennità è dovuto secondo il corrispondente scaglione di riferimento

9. Le spese di mediazione sono corrisposte prima dell'inizio del primo incontro di mediazione in misura non inferiore alla metà. Il regolamento di procedura dell'organismo può prevedere che le indennità debbano essere corrisposte per intero prima del rilascio del verbale di accordo di cui all'articolo 11 del decreto legislativo. In ogni caso, nelle ipotesi di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo, l'organismo e il mediatore non possono rifiutarsi di svolgere la mediazione.

10. Le spese di mediazione comprendono anche l'onorario del mediatore per l'intero procedimento di mediazione, indipendentemente dal numero di incontri svolti. Esse rimangono fisse anche nel caso di mutamento del mediatore nel corso del procedimento ovvero di nomina di un collegio di mediatori, di nomina di uno o più mediatori ausiliari, ovvero di nomina di un diverso mediatore per la formulazione della proposta ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo.

11. Le spese di mediazione indicate sono dovute in solido da ciascuna parte che ha aderito al procedimento.

12. Ai fini della corresponsione dell'indennità, quando più soggetti rappresentano un unico centro d'interessi si considerano come un'unica parte.

13. Gli organismi diversi da quelli costituiti dagli enti di diritto pubblico interno stabiliscono gli importi di cui al comma 3, ma restano fermi gli importi fissati dal comma 4, lettera d), per le materie di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo. Resta altresì ferma ogni altra disposizione di cui al presente articolo.

14. *Gli importi minimi delle indennità per ciascun scaglione di riferimento, come determinati a norma della tabella A allegata al presente decreto, sono derogabili».*

37. La tabella A di cui all'art. 16, comma 4, del D.M. 180/2010 allegata al decreto è la seguente:

<i>Valore della lite -</i>	<i>Spesa (per ciascuna parte)</i>
<i>Fino a Euro 1.000</i>	<i>Euro 65</i>
<i>da Euro 1.001 a Euro 5.000</i>	<i>Euro 130</i>
<i>da Euro 5.001 a Euro 10.000</i>	<i>Euro 240</i>
<i>da Euro 10.001 a Euro 25.00</i>	<i>Euro 360</i>
<i>da Euro 25.001 a Euro 50.000</i>	<i>Euro 600</i>
<i>da Euro 50.001 a Euro 250.000</i>	<i>Euro 1.000</i>
<i>da Euro 250.001 a Euro 500.000</i>	<i>Euro 2.000</i>
<i>da Euro 500.001 a Euro 2.500.000</i>	<i>Euro 3.800</i>
<i>da Euro 2.500.001 a Euro 5.000.000</i>	<i>Euro 5.200</i>
<i>oltre Euro 5.000.000</i>	<i>Euro 9.200</i>

### III. IN DIRITTO

#### III.1 - Sulla ricevibilità

38. I quesiti pregiudiziali oggetto della presente causa sono sorti nell'ambito di una controversia che non presenta elementi transfrontalieri. Si tratta, infatti, di una controversia tra un cittadino italiano e una società italiana, i quali sono domiciliati e abitualmente residenti entrambi in Italia.
39. Considerando che la direttiva 2008/52/CE prevede che le sue disposizioni si applichino alle controversie transfrontaliere come definite nel suo articolo 2, si potrebbe ritenere che i quesiti pregiudiziali riguardanti l'interpretazione di suddetta direttiva non siano da considerare ricevibili in quanto attinenti ad una controversia che esula dal campo di applicazione della stessa.
40. In proposito, tuttavia, occorre rilevare che, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la competenza di quest'ultima "si estende, in linea di principio,

*alle questioni pregiudiziali aventi ad oggetto disposizioni comunitarie, in situazioni in cui i fatti oggetto della causa principale sono estranei al campo di applicazione del diritto comunitario, ma ove le dette disposizioni comunitarie sono state rese applicabili dal diritto nazionale."*<sup>7</sup>

41. Inoltre, la Corte ha giudicato che *"quando una normativa nazionale si conforma, per le soluzioni che essa apporta a situazioni puramente interne, a quelle adottate nel diritto comunitario, esiste un interesse comunitario certo a che, per evitare future divergenze d'interpretazione, le disposizioni o le nozioni riprese dal diritto comunitario ricevano un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui verranno applicate."*<sup>8</sup>
42. Nel caso di specie, si deve constatare che, in linea con la possibilità prevista dall'ottavo considerando della direttiva 2008/52/CE, il legislatore italiano ha reso applicabili le norme di suddetta direttiva anche ai procedimenti di mediazione interni. Il D.lgs. 28/2010 ha, infatti, trasposto la direttiva 2008/52/CE senza fare distinzioni tra controversie transfrontaliere e controversie nazionali<sup>9</sup>, considerando che la mediazione prevista e disciplinata dalla direttiva 2008/52/CE sia applicabile anche per le controversie puramente interne.
43. Da quanto sopra esposto risulta, dunque, che i quesiti posti dal giudice di rinvio nella presente causa, pur riguardando una situazione puramente interna, rispettano i criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte sui limiti della propria competenza giurisdizionale. Essi, infatti, riguardano disposizioni del diritto dell'Unione rese applicabili dal diritto interno e la loro soluzione permette al giudice di rinvio di dare una risposta relativa alle scelte operate dal legislatore nazionale, che sono le stesse di quelle adottate nel diritto dell'Unione.
44. A parere della Commissione, il fatto che la controversia principale non presenta elementi transfrontalieri non dovrebbe, nel caso di specie, impedire alla Corte di pronunciarsi sui quesiti pregiudiziali proposti.

---

<sup>7</sup> Sentenza della Corte del 22 dicembre 2008, causa C-48/07, Les Vergers du Vieux Tauves SA., Racc. pag. I-10627, punto 21.

<sup>8</sup> Sentenza della Corte dell'11 dicembre 2007, causa C-280/06, Ente tabacchi italiani - ETI SpA, Racc. pag. I-10893, punto 21.

45. Ciò precisato, occorre, tuttavia, rilevare che la domanda pregiudiziale oggetto della presente causa solleva dubbi di ricevibilità sotto il profilo della sua pertinenza rispetto alla risoluzione della controversia principale.
46. In effetti, i quesiti pregiudiziali sono posti nell'ambito di una controversia in cui il giudice di rinvio è chiamato a decidere se sottoporre o meno le parti al procedimento di mediazione e in funzione di ciò fissare il termine in cui deve tenersi l'udienza di discussione della causa, termine che potrebbe appunto ricomprendere quello per l'esperimento della mediazione o limitarsi a quello dovuto per consentire alla convenuta la chiamata in causa di terzo.
47. Per prendere tali decisioni, il giudice di rinvio deve stabilire se applicare o no la normativa italiana sulla mediazione la quale, tuttavia, a suo parere presenta diversi profili d'incompatibilità rispetto al diritto dell'Unione.
48. Interrogato dalla Corte sui motivi che spiegano la necessità della pronuncia pregiudiziale rispetto alla risoluzione della controversia principale, il giudice di rinvio ha ribadito (punto 13 della risposta al quesito della Corte) che qualora tale pronuncia fosse nel senso che il diritto dell'Unione osta ad una normativa in materia di mediazione come quella italiana, egli sarebbe tenuto a disapplicare tale normativa e dunque a non sottoporre la convenuta nella controversia principale al procedimento di mediazione, con le relative conseguente quanto al computo dei termini per la fissazione dell'udienza di discussione della causa.
49. Dalla risposta del giudice di rinvio, la Commissione comprende che per tale giudice un'eventuale pronuncia della Corte nel senso dell'incompatibilità della normativa italiana rispetto al diritto dell'Unione, comporterebbe la disapplicazione *in toto* di suddetta normativa. Tuttavia, a parere della Commissione, i quesiti pregiudiziali proposti non attengono all'applicabilità o meno della normativa italiana nel suo complesso, ma riguardano alcuni profili specifici della mediazione come disciplinata da suddetta normativa. Pertanto, anche qualora la Corte ritenesse che il diritto dell'Unione osti a che la legislazione italiana disciplini la mediazione in un determinato modo, una sua pronuncia non potrebbe mai, nel caso di specie, implicare la disapplicazione pura e semplice della normativa italiana e dunque

---

<sup>9</sup> V. in particolare art. 2 del D.lgs. 28/2010.

l'esclusione del ricorso alla mediazione stessa, in quanto un tale risultato sarebbe in palese contrasto con le finalità e l'oggetto della direttiva 2008/52/CE. Al contrario, un'eventuale pronuncia della Corte nel senso indicato potrebbe comportare solo la disapplicazione delle disposizioni della normativa nazionale relative alle modalità specifiche della mediazione che non risultino in linea con il diritto dell'Unione.

50. Tra queste disposizioni, è vero, rientrano quelle, oggetto del sesto, settimo ed ottavo quesito pregiudiziale che riguardano il termine per l'introduzione e la definizione del giudizio in caso di esperimento obbligatorio del procedimento di mediazione. Tali quesiti presentano un'effettiva rilevanza rispetto alla soluzione della controversia principale in quanto la pronuncia della Corte sul punto permetterebbe al giudice di rinvio di fissare in concreto il termine per l'udienza di discussione nella controversia principale. Tutti gli altri quesiti invece sollevano dei profili d'incompatibilità della mediazione italiana che, se confermati dalla Corte, porterebbero soltanto ad una diversa modulazione dello strumento e giammai ad una sua totale disapplicazione.
51. In tali condizioni, la Commissione si domanda se le questioni pregiudiziali oggetto della presente causa possano essere ritenute ricevibili tenuto conto che né dall'ordinanza di rinvio né dalla risposta al quesito della Corte sembra possibile evincere elementi utili per stabilire l'incidenza che i quesiti pregiudiziali proposti, a parte il sesto, il settimo e l'ottavo, possano avere sulla risoluzione della controversia principale.
52. Tuttavia, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte secondo la quale se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto dell'Unione, essa, in via di principio, è tenuta a statuire<sup>10</sup>, e tenendo conto che riguardo a dette questioni vige una presunzione di pertinenza che può venir meno solo in casi eccezionali, in particolare qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della causa principale<sup>11</sup>, la Commissione non esclude che, nella presente causa, una risposta della Corte all'insieme dei quesiti possa fornire elementi utili al giudice di rinvio al

---

<sup>10</sup> V., in particolare, sentenze 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra*, Racc. pag. I-2099, punto 38, e 1° ottobre 2009, causa C-103/08, *Gottwald*, Racc. pag. I-9117, punto 16.

<sup>11</sup> V., in particolare, sentenze *Gottwald*, cit., punto 17, 22 aprile 2010, causa C-82/09, *Dimos Agios Nikolaos*, Racc. pag. I-3649, punto 15, 5 ottobre 2010, causa C-400/10 PPU, *J. McB*, non ancora pubblicata in raccolta.

fine di decidere se e come il procedimento di mediazione debba applicarsi alla controversia principale. Pertanto, la Commissione ritiene che le questioni sollevate nella presente causa possono essere affrontate nel merito.

### **III.2 - Nel merito**

53. La domanda pregiudiziale introdotta dal giudice di Pace di Mercato di S. Severino ha lo scopo di accertare se gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'art. 47 CDFUE, la direttiva 2008/52/CE ed il principio generale del diritto dell'Unione di tutela giurisdizionale effettiva ostino a che venga introdotta in uno degli Stati membri una normativa che caratterizza la mediazione in materia civile e commerciale nei modi indicati nei quesiti pregiudiziali.
54. A questo proposito, la Commissione ritiene necessario sottolineare che l'interpretazione richiesta alla Corte deve riguardare nello specifico la direttiva 2008/52/CE dal momento che la normativa italiana sulla mediazione oggetto della domanda pregiudiziale è stata specificatamente adottata per trasporre tale direttiva.
55. Inoltre, poiché la domanda pregiudiziale riguarda una normativa nazionale di attuazione del diritto dell'Unione, nell'interpretare siffatta direttiva occorre tener presente l'art. 47 CDFUE sul diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.
56. Pertanto, la Commissione propone che la questione pregiudiziale sia risolta avendo riguardo alla direttiva 2008/52/CE interpretata alla luce dell'art. 47 CDFUE.

#### **III.2.1 - I quesiti pregiudiziali da 1 a 5**

57. Con i quesiti pregiudiziali da 1 a 5, il giudice di rinvio intende in sostanza accertare se il diritto dell'Unione ed in particolare la direttiva 2008/52/CE letta alla luce dell'art. 47 CDFUE osti ad una normativa come quella prevista dal D.lgs. 28/2010, la quale assortisce il procedimento di mediazione di sanzioni di tipo processuale ed economico tali da poter compromettere il carattere volontaristico nonché influenzare fortemente la scelta di ricorrere al giudice.
58. In particolare, con il primo e il quarto quesito pregiudiziale, il giudice di rinvio si interroga sulle sanzioni processuali ed economiche previste dall'art. 8, comma 5, D.lgs. 28/2010 che sanzionano la non partecipazione ingiustificata al procedimento di mediazione.

59. Considerato che tali sanzioni riguardano la mancata partecipazione al procedimento di mediazione, la Commissione ritiene che esse non rientrino nell'ambito della riserva di cui all'art. 5, comma 2, direttiva 2008/52/CE la quale fa salva la possibilità per la legislazione nazionale di prevedere sanzioni o incentivi relativamente al ricorso alla mediazione in alternativa al procedimento giudiziario. Tuttavia, le sanzioni per la mancata partecipazione possono comunque essere in grado di influenzare la scelta della parte di introdurre un ricorso al giudice. Pertanto, la Commissione ritiene opportuno valutare quanto il loro eventuale effetto deterrente è in grado di incidere sull'esercizio del diritto di accesso al giudice.
60. Con riferimento alla sanzione processuale consistente nella possibilità per il giudice successivamente investito della controversia di trarre argomenti di prova ai sensi dell'art. 116, comma 2, cpc dalla mancata partecipazione al procedimento di mediazione, il giudice di rinvio si chiede in particolare se l'esistenza di questa possibilità non rischi di costringere la parte a scoprire la sua strategia difensiva già nel procedimento di mediazione, pregiudicando così la scelta di introdurre il successivo giudizio ed eventualmente l'esito.
61. Al riguardo, la Commissione rileva ritiene che se è vero che in forza di tale sanzione, la parte è spinta a partecipare al procedimento di mediazione, nulla lascia presumere che tale partecipazione sia di per sé in grado di pregiudicare la strategia difensiva della parte e per questo di impedirgli l'accesso al giudice. La parte, infatti, può sempre partecipare in modo passivo, riservandosi la possibilità di svelare la propria strategia difensiva nel successivo procedimento di fronte al giudice. Inoltre, occorre tener presente che conformemente al dovere di riservatezza imposto al mediatore e ai soggetti coinvolti nell'amministrazione del procedimento di mediazione dall'art. 7 della direttiva 2008/52/CE, il D.lgs. 28/2010 prevede che rispetto alle dichiarazioni rese e alle informazioni acquisite durante il procedimento di mediazione, il mediatore sia tenuto all'obbligo di riservatezza (art. 9). Egli inoltre non può essere tenuto a deporre sul contenuto di tali dichiarazioni o informazioni, né davanti all'autorità giudiziaria né ad altra autorità (art. 10, comma 2, D.lgs. 28/2010). Infine, tali dichiarazioni o informazioni non possano essere utilizzate nel giudizio avente il medesimo oggetto della mediazione dopo l'insuccesso della stessa, salvo consenso della parte dichiarante o dalla quale provengono le informazioni e sul loro contenuto non è ammessa prova testimoniale né può essere deferito

giuramento decisorio (art. 10, comma 1, il D.lgs. 28/2010). Tale riservatezza garantisce alla parte, spinta a partecipare al procedimento di mediazione, di poter svelare la propria strategia difensiva senza che ciò pregiudichi la tutela della propria posizione durante il successivo procedimento giudiziario. Pertanto, la Commissione ritiene che la sanzione processuale di cui sopra non sia tale, di per sé, da incidere sulla scelta della parte di introdurre l'azione giudiziaria successivamente alla fallita mediazione.

62. La stessa conclusione deve essere tratta, a parere della Commissione, riguardo alla sanzione economica cui va incontro la parte costituita che non abbia partecipato, senza giustificato motivo, al procedimento di mediazione obbligatorio. Tale sanzione ha, infatti, chiaramente l'effetto di indurre la parte che è obbligata a sottoporsi ad procedimento di mediazione a parteciparvi in maniera effettiva. Tuttavia, alla Commissione non pare che tale sanzione sia in grado, di per sé, di impedire o di rendere eccessivamente difficile l'accesso al giudice. Nulla, infatti, impedisce alla parte che ha deciso di partecipare effettivamente alla mediazione per evitare la sanzione economica, di attendere la fine del procedimento e di adire il giudice a seguito del fallimento della mediazione.
63. Alla luce di quanto fin'ora esposto, la Commissione ritiene che la direttiva 2008/52/CE, letta alla luce dell'art. 47 CDFUE, non osti ad una legislazione nazionale che preveda che la parte che ingiustificatamente non partecipa al procedimento di mediazione sia sanzionata con la possibilità per il giudice successivamente investito della controversia di desumere argomenti di prova dalla mancata partecipazione e con la condanna al pagamento di una somma corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio. Tali sanzioni, infatti, non risultano tali da ostacolare o rendere particolarmente difficile l'accesso al giudice.
64. Come già indicato, nel suo secondo, terzo e quinto quesito pregiudiziale il giudice di rinvio analizza il meccanismo istaurato dal combinato disposto degli artt. 11 e 13 del D.lgs. 28/2010, secondo il quale, sia in caso di mediazione obbligatoria che di mediazione facoltativa, nell'ipotesi di mancato accordo spontaneo tra le parti, il mediatore può o deve, se la conciliazione non riesce, formulare, anche in assenza di richiesta concorde delle parti, una proposta di mediazione che è destinata ad incidere sul regime delle spese del giudizio instaurato a seguito della fallita mediazione. In

effetti, il meccanismo in questione prevede anzitutto che, quando il provvedimento che definisce quest'ultimo giudizio corrisponde interamente al contenuto della proposta formulata dal mediatore, la parte vincitrice che abbia rifiutato detta proposta è esclusa dalla ripetizione delle spese processuali e di mediazione (indennità del mediatore e compenso per l'esperto eventualmente nominato) riferibili al periodo successivo alla formulazione della proposta e deve corrispondere quelle sostenute per lo stesso periodo dalla parte soccombente, nonché il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio. Inoltre, il meccanismo prevede che nel caso di non corrispondenza tra proposta formulata e giudizio finale, la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice per l'indennità corrisposta al mediatore e per il compenso dell'esperto eventualmente nominato, può essere esclusa qualora ricorrano gravi ed eccezionali motivi.

65. Tale meccanismo, a parere del giudice di rinvio, finisce per costringere indirettamente o quantomeno per indurre le parti a conciliare o ad accettare la proposta formulata dal mediatore per non incorrere nel rischio di dover sopportare le spese processuali e di mediazione anche in caso di vittoria, e senza potersi sottrarre a tale conciliazione tramite la non partecipazione alla mediazione anch'essa sanzionata. In questo senso, il meccanismo appare in grado di indurre le parti ad evitare di proseguire in sede giudiziaria il procedimento e dunque di incidere sull'esercizio del diritto d'accesso al giudice garantito dall'art. 47 della CDFUE. Inoltre, condizionando fortemente le parti a mettersi d'accordo o ad accettare la proposta di mediazione formulata dal mediatore, tale meccanismo appare in contrasto con il carattere volontaristico dell'accordo che la direttiva 2008/52/CE mira a garantire.
66. Per quanto riguarda quest'ultimo profilo, la Commissione rileva anzitutto che l'art. 3, lett. a), della direttiva 2008/52/CE definisce la mediazione come un procedimento basato sulla ricerca di un accordo spontaneo tra le parti con la semplice assistenza del mediatore. Il decimo considerando ribadisce che il procedimento di mediazione è quello caratterizzato dal fatto che le parti tentino esse stesse di raggiungere volontariamente una composizione amichevole delle loro controversie con l'assistenza del mediatore. Il tredicesimo considerando precisa inoltre che la volontarietà della mediazione si estrinseca anche nel fatto che le parti gestiscano il

procedimento, possano organizzarlo come desiderano e possano porvi fine in qualsiasi momento.

67. Tuttavia, sempre secondo l'art. 3, lett. a) della direttiva 2008/52/CE il procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito o ordinato da un giudice o prescritto dalla legge. Inoltre, l'art. 5, comma 2, della direttiva 2008/52/CE fa salvo il ricorso obbligatorio alla mediazione oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario.
68. In altri termini, se la direttiva prevede che gli Stati membri possono rendere obbligatorio il ricorso alla mediazione, essa pone il principio secondo il quale l'accordo tra le parti deve essere raggiunto su base volontaria. Rispetto a tale accordo, il mediatore ha il compito di adoperarsi perché sia raggiunto amichevolmente. Ciò comporta, come precisato dal tredicesimo considerando, che le parti devono avere la possibilità di porre fine al procedimento di mediazione in qualsiasi momento.
69. Alla luce di quanto esposto, la Commissione ritiene che un sistema di mediazione quale quello istituito dal D.lgs. 28/2010, il quale prevede che il mediatore possa e a volte debba, senza che le parti possano opporvisi, formulare una proposta di conciliazione che le parti sono indotte ad accettare per evitare di incorrere in determinate sanzioni economiche, non è in grado di consentire alle parti di esercitare il diritto di decidere liberamente quando chiudere il procedimento di mediazione e pertanto non appare in linea con la ricerca consensuale dell'accordo di mediazione.
70. Venendo alla questione della prospettata incidenza del meccanismo risultante dal combinato disposto degli artt. 11 e 13 D.lgs. 28/2010 sul diritto d'accesso al giudice, la Commissione rileva che effettivamente tale meccanismo appare in grado di produrre un forte condizionamento delle scelte delle parti che sono spinte ad acconsentire alla mediazione (mettersi d'accordo amichevolmente o accettare la proposta del mediatore) e di conseguenza sono scoraggiate dall'introduzione del processo in sede giudiziaria.
71. Tuttavia, nel caso in cui tale meccanismo opera nell'ambito della mediazione di tipo facoltativo, il condizionamento da esso prodotto non appare tale da incidere sull'esercizio del diritto d'accesso al giudice. Nelle ipotesi di mediazione facoltativa, infatti, sussiste sempre la possibilità per le parti di adire direttamente il giudice

senza passare per il procedimento di mediazione ed essere sottoposti ai condizionamenti ivi esercitati.

72. Nelle ipotesi in cui il ricorso alla mediazione è previsto come obbligatorio (art. 5, comma 2, D.lgs. 28/2010), invece, la Commissione rileva che la coercizione a conciliare risultante da suddetto meccanismo si manifesta in situazioni in cui l'accesso al giudice è già precluso da una mediazione prevista a condizione di procedibilità.
73. In proposito, la Commissione osserva che l'art. 5, comma 2, della direttiva 2008/52/CE fa salva la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzione, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario.
74. Inoltre, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia «*i diritti fondamentali non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste ultime rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti*»<sup>12</sup>.
75. Relativamente ad un tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale come quello previsto dalla legislazione in materia di reti e servizi di telecomunicazioni in attuazione della direttiva sul servizio universale, la Corte di giustizia si è già espressa statuendo che il previo esperimento di una procedura di conciliazione extragiudiziale, pur introducendo una tappa supplementare per l'accesso al giudice, non lede il principio di tutela della giurisdizionale effettiva allorché persegua obiettivi legittimi di interesse generale e non sia sproporzionato rispetto agli stessi<sup>13</sup>. In particolare, la Corte ha stabilito che tale tentativo obbligatorio di conciliazione persegue i legittimi obiettivi d'interesse generale di una definizione più spedita e meno onerosa delle controversie nonché quello del decongestionamento dei

---

<sup>12</sup> V. sentenza della Corte del 18 marzo 2010, cause riunite C-317/08 a C-320/08, Rosalba Alassini e a., Racc. pag. I-02213, punto 63 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>13</sup> V. sentenza Rosalba Alassini e a., cit., punti 62-63.

tribunali. Rispetto a tali obiettivi, esso è stato ritenuto non manifestamente sproporzionato<sup>14</sup>.

76. Orbene, riguardo alla mediazione obbligatoria, la Commissione ritiene che valgano le stesse considerazioni in quanto, come il tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale, anch'essa persegue lo scopo di ridurre i tempi processuali per la risoluzione delle controversie e quello di far diminuire quantitativamente il contenzioso giudiziario, migliorando indirettamente l'efficienza dell'amministrazione pubblica. In questo modo, la mediazione obbligatoria, pur ponendosi come misura restrittiva rispetto all'accesso al giudice, è giustificata dal fatto che essa realizza legittimi obiettivi d'interesse generale, tra cui quello della composizione più rapida delle controversie, che è fissato specificatamente nell'interesse delle parti. La mediazione obbligatoria appare pertanto come una misura idonea e non manifestamente sproporzionata a perseguire i suddetti obiettivi.
77. Tuttavia, laddove questa mediazione obbligatoria si combina con un meccanismo sanzionatorio che ha un effetto coercitivo della volontà conciliativa e deterrente rispetto all'introduzione del giudizio, occorre domandarsi se essa rimanga una misura non manifestamente sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti.
78. A riguardo, la Commissione dubita che l'operatività del suddetto meccanismo sanzionatorio nell'ambito di un procedimento di mediazione obbligatoria sia proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti. Se, in effetti, è chiaro che in un sistema come quello italiano caratterizzato da una lungaggine eccessiva dei tempi processuali solo una mediazione obbligatoria pare in grado di sortire un reale effetto di accelerazione della tutela delle situazioni giuridiche soggettive con conseguente effetto deflattivo del contenzioso giudiziario<sup>15</sup>, non è altrettanto evidente che per realizzare tale effetto ci sia bisogno di assortire la mediazione obbligatoria di un ulteriore elemento 'costringente' della volontà conciliativa delle parti come quello costituito dal meccanismo sopra descritto. In particolare, la Commissione dubita che la costrizione a conciliare possa di per sé condurre ad una composizione più spedita

---

<sup>14</sup> V. sentenza Rosalba Alassini e a., cit., punto 65.

<sup>15</sup> La constatazione è confermata dalla Risoluzione del Parlamento europeo 2011/2026 del 13 settembre 2011, la quale nel fare il punto sull'attuazione negli stati membri della direttiva 2008/52/CE ha indicato che nel sistema giuridico italiano la mediazione obbligatoria sembra raggiungere l'obiettivo di diminuire la congestione dei tribunali (punto 10).

delle controversie. Al contrario, tale misura sembra idonea a realizzare principalmente l'effetto deflattivo del contenzioso, effetto che seppur legittimo non può tuttavia essere disgiunto dall'obiettivo della risoluzione più rapida delle liti, ovvero quello perseguito nell'interesse delle parti<sup>16</sup>.

79. Pertanto, la Commissione ritiene che la direttiva 2008/52/CE letta alla luce del diritto fondamentale di accesso alla giustizia garantito dall'art. 47 CDFUE debba essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale quale quella oggetto della presente causa che assortisce il procedimento di mediazione di tipo obbligatorio di sanzioni economiche in grado di incidere sulla libertà delle parti di porre fine al procedimento di mediazione in qualsiasi momento e pertanto di limitare, in maniera sproporzionata, l'esercizio del diritto d'accesso al giudice.

### III. 3 - I quesiti pregiudiziali da 6 a 9

80. Con il sesto, il settimo e l'ottavo quesito pregiudiziale, il giudice di rinvio, intende in buona sostanza accertare se il ritardo nell'introduzione e nella definizione di un giudizio, che può intervenire nelle circostanze illustrate al punto 9 delle presenti osservazioni a causa del previo esperimento di un procedimento di mediazione obbligatoria, incide sull'esercizio del diritto d'accesso al giudice. Tale ritardo, in effetti, sembra comportare una compressione di durata eccessiva di suddetto diritto.
81. Con il suo ultimo quesito, infine, il giudice di rinvio chiede alla Corte di stabilire se una normativa nazionale che preveda dei costi per l'instaurazione e l'espletamento del procedimento di mediazione più ingenti di quelli dovuti per il procedimento civile e destinati ad aumentare proporzionalmente all'incremento del valore della causa e della sua complessità, incide sul diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, inducendo le parti a conciliare e così ad evitare l'introduzione del successivo giudizio per non incorrere in ulteriori spese di giudizio.
82. A titolo liminare, la Commissione ritiene che spetta al giudice nazionale, sulla base della pertinente normativa applicabile, stabilire se la mediazione obbligatoria in concreto è suscettibile di raggiungere livelli di onerosità superiori a quelli previsti per un procedimento giudiziario e se, caso per caso, il suo esperimento comporta un

---

<sup>16</sup> V. conclusioni dell'Avv. Gen. Kokott presentate il 19 novembre 2009 nelle cause Rosalba Alassini e a., cit., punto 45.

ritardo sostanziale nell'introduzione e nella definizione della successiva azione in giustizia.

83. Ciò detto, alla Commissione preme ribadire che la mediazione obbligatoria è di per sé coperta dalla riserva di cui all'art. 5, comma 2, direttiva 2008/52/CE. Trattandosi di una misura restrittiva dell'esercizio del diritto d'accesso al giudice, la sua previsione è giustificata dalla finalità di perseguire legittimi obiettivi d'interesse generale quali quello di consentire una risoluzione più rapida e più economica delle controversie, e pertanto di decongestionare i tribunali. Rispetto a tali obiettivi la mediazione obbligatoria appare non manifestamente sproporzionata non esistendo un'alternativa meno vincolante capace di raggiungere i suddetti obiettivi (v. *supra* punto 76).
84. Tuttavia, nel momento in cui tale mediazione obbligatoria è disciplinata in modo da risultare particolarmente costosa e suscettibile di comprimere per un lasso di tempo sostanziale il diritto d'accesso al giudice, occorre valutare se la suddetta misura rimane non manifestamente sproporzionata rispetto agli obiettivi di rapidità e di economicità nella risoluzione delle controversie ad essa assegnati.
85. Orbene, con riferimento al ritardo sostanziale che l'esperimento della mediazione obbligatoria può comportare nell'introduzione e nella definizione del successivo giudizio, la Commissione osserva innanzitutto che il termine di quattro mesi è previsto dall'art. 6, comma 1, D.lgs. 28/2010 come termine massimo di durata del procedimento di mediazione, con la conseguenza che esso non è sempre ed in ogni caso destinato a provocare un ritardo sostanziale nell'introduzione del successivo giudizio. Inoltre, in un contesto come quello italiano ove il tempo medio necessario per risolvere una causa civile è di circa nove anni<sup>17</sup>, la previsione di un termine di durata massima di quattro mesi per l'esperimento della mediazione obbligatoria appare in linea con l'obiettivo di consentire una risoluzione più rapida delle controversie. Infine, anche nei casi in cui, per effetto di combinate circostanze (quali quelle menzionate dal giudice nel settimo ed ottavo quesito), il termine per adire il giudice o per ottenere da esso una definizione del giudizio dovesse anche superare i suddetti quattro mesi, la compressione del diritto d'accesso al giudice rimane giustificata dal fatto di perseguire un obiettivo che è fissato nell'interesse delle parti

---

<sup>17</sup> V. Risoluzione del Parlamento europeo 2011/2026 del 13 settembre 2011, punto 8.

ovvero quello di rendere più rapida la risoluzione delle controversie e, rispetto ad esso, non appare manifestamente sproporzionata.

86. Con riferimento all'onerosità della mediazione obbligatoria, invece, la Commissione osserva che essa comporta l'effetto di indurre le parti a conciliare e quindi ad evitare di introdurre un successivo giudizio al fine di non incorrere nell'ulteriore pagamento di spese di giudizio. In questo senso, tale onerosità produce lo stesso effetto deterrente derivante dalle sanzioni economiche previste dall'art. 13 D.lgs. 28/2010 rispetto all'accesso al giudice, nel caso di mediazione di tipo obbligatorio (v. *supra* punti 70 e 78).
87. Orbene, la Commissione dubita che una mediazione obbligatoria che sia anche onerosa, sia una misura non manifestamente sproporzionata rispetto all'obiettivo di giungere ad una risoluzione più economica delle controversie. In realtà, la previsione di un costo per la mediazione sembra piuttosto destinata a realizzare l'obiettivo del decongestionamento dei tribunali che, pur legittimo in sé, non può tuttavia esser disgiunto dall'obiettivo della risoluzione più economica delle controversie che è quello fissato nell'interesse delle parti.
88. In conclusione, la Commissione ritiene che la direttiva 2008/52/CE, letta alla luce dell'art. 47 CDFUE, deve essere interpretata nel senso che non osta, in linea di principio, ad una normativa come quella oggetto della presente causa che prevede per l'esperimento della mediazione obbligatoria un termine di quattro mesi che in determinate circostanze sia destinato ad aumentare. Questa misura non appare tale da comportare un ritardo nell'introduzione e nella definizione di un successivo giudizio che possa essere tale da risultare manifestamente sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire una composizione più rapida delle controversie. Spetta, tuttavia, al giudice nazionale stabilire caso per caso se il ritardo che l'esperimento della mediazione obbligatoria comporta rispetto al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva non sia tale da comportare una compressione di questo diritto suscettibile di ledere la sostanza stessa del diritto.
89. Al contrario, la Commissione ritiene che la direttiva 2008/52/CE, letta alla luce dell'art. 47 CDFUE, deve essere interpretata nel senso che osta, in linea di principio, ad una normativa come quella oggetto della presente causa che prevede una mediazione obbligatoria onerosa. Tuttavia, spetta al giudice nazionale stabilire caso

per caso se i costi di una mediazione obbligatoria sono tali da rendere la misura sproporzionata rispetto all'obiettivo di una composizione più economica delle controversie.

#### IV. CONCLUSIONI

90. Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione suggerisce alla Corte di rispondere ai quesiti del giudice di rinvio come segue:

*«La direttiva 2008/52/CE, letta alla luce dell'art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretata nel senso che*

*1) non osta ad una normativa nazionale come quella oggetto della presente causa che:*

- *prevede che la parte che ingiustificatamente non partecipa al procedimento di mediazione sia sanzionata con la possibilità per il giudice successivamente investito della controversia di desumere argomenti di prova dalla mancata partecipazione e con la condanna al pagamento di una somma corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio. Tali sanzioni, non risultano tali da ostacolare o rendere particolarmente difficile l'accesso al giudice;*

*2) osta ad una normativa nazionale quale quella oggetto della presente causa che*

- *assortisce il procedimento di mediazione di tipo obbligatorio di sanzioni economiche in grado di incidere sulla libertà delle parti di porre fine al procedimento di mediazione in qualsiasi momento e pertanto di limitare, in maniera sproporzionata, l'esercizio del diritto d'accesso al giudice.*

*3) non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale come quella oggetto della presente causa che*

- *prevede per l'esperimento della mediazione obbligatoria un termine di quattro mesi che in determinate circostanze sia destinato ad aumentare. Questa misura non appare tale da comportare un ritardo nell'introduzione e nella definizione di un successivo giudizio che possa essere tale da risultare manifestamente*

*sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire una composizione più rapida delle controversie. Spetta, tuttavia, al giudice nazionale stabilire caso per caso se il ritardo che l'esperimento della mediazione obbligatoria comporta rispetto al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva non sia tale da comportare una compressione di questo diritto suscettibile di ledere la sostanza stessa del diritto.*

*4) osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale come quella oggetto della presente causa che*

*- prevede una mediazione obbligatoria onerosa. Tuttavia, spetta al giudice nazionale stabilire caso per caso se i costi di una mediazione obbligatoria sono tali da rendere la misura sproporzionata rispetto all'obiettivo di una composizione più economica delle controversie. ».*

Michael Wilderspin

  
Federica Moro

Agenti della Commissione