

Il Consiglio di Stato, il 20/9/2010, ha espresso parere favorevole, con osservazioni, sullo schema di regolamento sulla mediazione finalizzata alla conciliazione.

LEGGILO DI SEGUITO ...

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
Consiglio di Stato
Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
Adunanza di Sezione del 20 settembre 2010
NUMERO AFFARE 03640/2010

OGGETTO: Ministero della giustizia – Ufficio legislativo.
Schema di regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro di organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi.
LA SEZIONE
Vista la relazione n. 3/1/2-27 in data 2 agosto 2010, con cui il Ministero della giustizia ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;
Visto il parere interlocutorio espresso dalla Sezione nell'adunanza del 26 agosto 2010;
Vista la relazione integrativa di adempimento dell'amministrazione prot. n. 3/1/2-27 del 2 settembre 2010 e pervenuta il 13 settembre successivo;
Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Presidente Giancarlo Coraggio;
Premesso:
Il regolamento in esame dà attuazione all'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, il quale ha previsto che gli organismi di mediazione delle controversie, nelle materie di cui all'articolo 2 del medesimo decreto, devono essere iscritti in un apposito registro tenuto presso il Ministero della giustizia, disciplinato secondo i criteri e modalità di iscrizione poste con regolamento ministeriale, con il quale sono disciplinate altresì la formazione dell'elenco e la sua

revisione, l'iscrizione, la sospensione e la cancellazione degli iscritti.
La stessa norma prevede inoltre che il regolamento disciplini anche le indennità spettanti per tale attività.
L'Amministrazione illustra il contenuto dei 21 articoli, di cui si compone il regolamento.
Con il parere interlocutorio del 26 agosto 2010 sono state proposte varie osservazioni circa:

1) la mancata effettuazione sia della verifica di impatto della regolazione settoriale precedente (decreti ministeriali 222 e 223 del 2004) sia dell'analisi di impatto della nuova, previste dalla legge n. 246 del 28 novembre 2005 e dai conseguenti regolamenti di attuazione;
2) la contraddittorietà e la scarsa chiarezza nella individuazione delle strutture di mediazione della cui iscrizione si tratta;
3) la mancata indicazione dei requisiti degli organismi che siano articolazioni interne di enti nonché la definizione del loro rapporto con gli enti stessi dal punto di vista strutturale e finanziario, in modo da garantire l'autonomia formale e sostanziale dell'articolazione.
Venivano inoltre evidenziate analoghe problematicità circa la disciplina delle strutture di formazione.
Infine erano segnalate le seguenti questioni specifiche:
- la compatibilità della funzione di mediatore con quella di pubblico dipendente (la si riconosce solo implicitamente nell'articolo 6, comma 4);
- la possibile sospensione, nel periodo feriale, del termine di 15 giorni previsto dall'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo, fermo naturalmente quello finale di 40 giorni;
- la fissazione delle indennità degli organismi diversi da quelli costituiti da enti di diritto pubblico interno (rectius "enti pubblici");
- la eccessiva specializzazione dei requisiti professionali dei formatori.
Si concludeva invitando l'Amministrazione a procedere ad una accurata rilettura del testo per adeguarlo alla nota circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92 della Presidenza del Consiglio dei Ministri (si pensi fra l'altro all'abuso del verbo servile "dovere").

Considerato:
1. Al parere interlocutorio citato è stata data risposta con apprezzabile sollecitudine con la relazione integrativa del 2 settembre 2010, prot. n. 3/1/2-27.
Ad essa è allegata la relazione AIR, con ciò adempiendo ad una specifica previsione di legge.
2. Quanto al merito delle questioni a suo tempo sollevate, la relazione, da una parte, evidenzia le modifiche apportate allo schema in adempimento delle
osservazioni della Sezione, dall'altra, argomenta – come richiesto in sede interlocutoria – le scelte effettuate.
Si osserva al riguardo quanto segue.
2.1. La modifica introdotta nel comma 1 dell'articolo 4 (Criteri per l'iscrizione nel registro) è senz'altro soddisfacente: essa elimina l'antinomia con la definizione di "organismo" prevista nell'articolo 1 e soprattutto chiarisce quali sono le strutture che vanno iscritte nel registro. Si tratta – come prospettato nel parere interlocutorio - o di articolazioni interne di enti, normalmente preesistenti e aventi evidentemente scopi di più ampia portata, ovvero di

“organismi” costituiti con lo scopo precipuo della mediazione.
2.2. Quanto a questi ultimi, si prende atto della scelta di confermare l’opzione già prevista nel regolamento n. 222 del 2004 di ammettere la possibilità di una entificazione di organismi nati ad hoc. L’osservazione rifletteva una preoccupazione manifestata nel parere formulato da questa Sezione su quest’ultimo decreto ed era un mero invito ad un ulteriore approfondimento.
2.3. In ordine alla prima delle due fattispecie (quella cioè dell’articolazione interna), la modifica rende ancor più evidente la lacuna lamentata nel parere interlocutorio, perché, una volta collocato al centro del sistema l’ “articolazione” dell’ente e non l’ente stesso, con le sue più ampie dimensioni e finalità, non ci si può sottrarre alla necessità di fissare specificamente i requisiti di dette articolazioni.
Per tale non marginale profilo lo schema è tuttora carente, non essendo condivisibile l’assunto della relazione secondo cui la norma primaria “non intende sindacare l’organizzazione interna dell’ente, imponendo un’autonomia formale dell’organico…”.
E’ evidente, al contrario, che nel momento in cui il legislatore impone di iscrivere nel registro gli organismi (parte finale del comma 1 dell’articolo 16, d.lgs n. 28 del 2010) è a questi ultimi che vanno riferiti i requisiti e non - o non solo – agli enti di cui siano emanazione. Ed è inutile dire che tutto ciò non è senza rilevanza sulla distribuzione degli introiti e sulla attribuzione delle eventuali responsabilità.
Per ovviare almeno in parte a tale carenza si chiede di modificare il comma 2 dell’articolo 4 nei seguenti termini:
“d) la trasparenza amministrativa e contabile dell’organismo, ivi compreso il rapporto giuridico ed economico tra l’organismo e l’ente di cui eventualmente costituisca articolazione interna al fine della dimostrazione della necessaria autonomia finanziaria e funzionale;
e) le garanzie di indipendenza, imparzialità e riservatezza nello svolgimento del servizio di mediazione nonché la conformità del regolamento alla legge e al presente decreto, anche per quel che attiene al rapporto giuridico con i mediatori;”.
2.4. In ordine agli importi delle indennità spettanti agli enti non pubblici e ai loro organismi, si rileva che l’affermazione della relazione secondo cui l’iscrizione nel registro comporterebbe anche l’approvazione delle tariffe (ai sensi del comma 1 dell’articolo 5) come preteso dal legislatore, e che quindi non sussisterebbe il contrasto evidenziato nel parere, non appare idonea a risolvere la questione.
Difatti la genericità della disposizione citata confligge con l’esplicita affermazione contenuta nel comma 13 dell’articolo 16 (“……gli organismi…possono liberamente stabilire gli importi…”). E’ quest’ultima dunque che va modificata nei seguenti termini:
“13. Ferma ogni altra disposizione di cui al presente articolo, gli organismi diversi da quelli costituiti dagli enti di diritto pubblico interno stabiliscono gli importi di cui al comma 3, previa approvazione del responsabile della tenuta del registro.”.
2.5. Quanto agli enti di formazione, si prende atto delle argomentazioni che giustificherebbero la limitazione della iscrizione alle sole persone giuridiche.
Rimangono per altro valide le osservazioni critiche circa la disciplina dei requisiti formulata nel parere interlocutorio e ribadite sub 2.3. Pertanto l’articolo 18, comma 2, lettera c) va modificato nei seguenti termini:
“c) la trasparenza amministrativa e contabile dell’organismo, ivi compreso il rapporto giuridico ed economico tra l’organismo e l’ente di cui eventualmente costituisca articolazione interna al fine della dimostrazione della necessaria autonomia finanziaria e funzionale;”.
Nello stesso articolo vi è poi un errore nel comma 1, laddove si dice “…sono iscritti, a domanda,

gli enti di formazione costituiti da enti…". Il riferimento presumibilmente è da intendere agli "organismi costituiti dagli enti…".
3. Non si insiste ovviamente sulle ulteriori osservazioni formulate nel parere interlocutorio, che attenendo al merito, erano solo sollecitatorie di una ulteriore riflessione.
Si rileva solo come possa essere frutto di equivoco la risposta negativa della relazione sulla prospettata possibilità di sospendere il termine interno di 15 giorni nel periodo feriale.
E' ovvio infatti che si tratti di termine "di natura non processuale…….e pertanto non soggetto a sospensione feriale", ma proprio da qui nasce, il problema di un possibile uso strumentale di questo periodo di minore vigilanza, problema che ben potrebbe essere risolto in sede regolamentare.
P.Q.M.
Esprime parere favorevole con osservazioni.