

Roma Capitale
Dipartimento Comunicazione
Tutela dei diritti dei cittadini

Unità Organizzativa
Gestione e semplificazione degli strumenti
per l'accesso dei cittadini ai servizi
dirigente
Rosaria Fattori

Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione
coordinamento
Francesco Caroleo
Paola Moreschini

Roma, 28 marzo 2011



ROMA CAPITALE

**Osservatorio sui
conflitti e sulla
conciliazione**



primo rapporto sullo
stato dei conflitti
nella città di Roma
la mappa dei conflitti

Roma Capitale
Dipartimento Comunicazione
Tutela dei diritti dei cittadini

Unità Organizzativa
Gestione e semplificazione degli strumenti
per l'accesso dei cittadini ai servizi
dirigente
Rosaria Fattori

Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione
coordinamento
Francesco Caroleo
Paola Moreschini

progetto grafico
Marco Zummo

Roma, 28 marzo 2011

primo rapporto sullo
stato dei conflitti
nella città di Roma
la mappa dei conflitti

gli enti promotori

L'“Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione” è stato costituito il 21 luglio 2010, con la sottoscrizione di un Protocollo di intesa tra Roma Capitale, il Tribunale di Roma, l'Ordine degli Avvocati di Roma, l'Ordine dei dottori Commercialisti ed Esperti contabili di Roma, l'Ordine provinciale dei Medici-Chirurghi e Odontoiatri di Roma, l'Istituto di ricerche OR.ME (Osservatorio sulla responsabilità in medicina) e la Camera di Conciliazione di Roma.

Gli enti promotori dell'Osservatorio, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 28/2010 (attuativo della delega contenuta all'art. 60 della L. 69/2009 “*in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione nelle controversie civili e commerciali*”) tenendo conto degli obiettivi di carattere pubblicistico che li contraddistinguono e dei compiti che la legge affida loro, hanno ritenuto opportuno far convergere gli sforzi per dare impulso a progetti comuni, sia di carattere specialistico che multidisciplinare, sul tema dei diritti e della conciliazione.

l'osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione

Scopo principale dell'Osservatorio è l'attività di ricerca sul tema dei conflitti e degli strumenti di risoluzione dei conflitti, per studiarne lo sviluppo, i costi, l'impatto sul sistema-giustizia.

L'attività dell'Osservatorio si concretizza nella realizzazione di un rapporto annuale sullo stato dei conflitti e delle conciliazioni. L'elaborazione e la presentazione dei risultati del rapporto annuale costituisce l'occasione per promuovere attività di studio e di formazione rivolte principalmente agli organismi di mediazione riconducibili agli enti che hanno promosso l'Osservatorio e, quindi, ai mediatori, ai difensori delle parti in mediazione, agli ausiliari dei mediatori e comediatori.

All'attività di ricerca si affianca l'attività di informazione per diffondere i dati sui conflitti e sulla conciliazione tra gli operatori del diritto e per favorire una informazione diffusa sul territorio che acceleri lo sviluppo della cultura della conciliazione tra i cittadini.

la città e i conflitti

la ricerca

Il primo progetto che gli enti promotori dell'Osservatorio hanno voluto realizzare - pur nella brevità del tempo a disposizione per la rilevazione e l'analisi dei dati - è una ricerca denominata "*La Mappa dei Conflitti*", finalizzata ad indagare le aree del conflitto nella città di Roma.

C'è uno stretto legame tra città e conflitti, perché i conflitti si generano in un determinato territorio e, nello stesso tempo, contribuiscono a descrivere una comunità.

Spesso, infatti, le ragioni e le conseguenze di conflitti esplosi al livello giudiziario, così come di quelli sommersi, diventano oggetto di attenzione da parte dei mass media e definiscono i caratteri di una comunità locale, cioè di un territorio e di chi ci vive.

Il Comune di Roma e il Tribunale di Roma, che hanno entrambi contribuito in modo concreto e decisivo alla nascita dell'Osservatorio, sono i soggetti pubblici ai quali sono affidati istituzionalmente i

compiti, da un lato, di costruire e tenere insieme la città e, dall'altro, di risolvere i conflitti tra i cittadini.

Ma come una Amministrazione comunale non può garantire sicurezza e salute ai suoi cittadini senza conoscere i loro bisogni e interessi, e senza una cooperazione con tanti altri soggetti che condividono lo stesso obiettivo, così il Tribunale, cioè la giurisdizione, non può non conoscere le caratteristiche quantitative e qualitative del conflitto e non può avere il compito di regolamentare tutte le aree della conflittualità. Né sarebbe auspicabile che tutti i cittadini si rivolgessero al Giudice per dirimere ogni genere di conflitto in cui siano coinvolti.

Lo stesso Consiglio Superiore della Magistratura ha affermato di recente che i rapporti tra la giurisdizione e gli altri mezzi di risoluzione delle controversie devono essere impostati sulla base del principio di sussidiarietà, e non di esclusività della giurisdizione.

consapevolezza che il Comune deve trovare modi e tempi per ascoltare le domande di giustizia dei cittadini e che il Tribunale non è l'unico luogo in cui i cittadini possono vedere attuata la tutela dei loro diritti. Esiste, pertanto, una vasta area di conflittualità, che deve essere rilevata e studiata, per la quale lo strumento della conciliazione è la forma più appropriata di risoluzione del conflitto.

Chi ha lavorato sulla ricerca *“La Mappa dei Conflitti”* è convinto che la conciliazione costituisca una *chance* per la giustizia.

La conciliazione deve entrare definitivamente nel menù delle opportunità che vengono fornite ai cittadini per soddisfare le loro domande di giustizia, senza subire alcun declassamento in termini di priorità. E questo sarà possibile se si valuterà di volta in volta lo strumento migliore da adottare in base alla sua capacità di definire una specifica controversia.

I conflitti in sé non sono né buoni né cattivi, si manifestano fin da quando nasciamo. Sono fenomeni con cui dobbiamo convivere.

Buoni o cattivi, semmai, sono i rimedi che si utilizzano per risolverli.

L'orizzonte di riferimento non può essere solo il processo e le regole procedurali, bensì il diritto sostanziale, i diritti vecchi, nuovi e in divenire.

Prendendo come punto di riferimento la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea si può comprendere come, sia il processo, che le forme di risoluzione delle controversie diverse dal processo sono strumenti diversi, ma ugualmente validi, per l'attuazione di diritti e per la soddisfazione di interessi.

gli obiettivi

La ricerca si compone di due sezioni. La prima ha lo scopo di individuare e far emergere il conflitto e i luoghi ove esso si genera, scegliendo come ambito di analisi il territorio del Comune di Roma. Attraverso interviste ad alcune categorie di testimoni privilegiati nei diversi Municipi in cui la città è divisa, si è tentato di rilevare le aree di

conflittualità quotidiana, sommersa in un contesto spesso marginale, che possono trovare soluzione tramite la conciliazione.

Il secondo segmento di ricerca è relativo all'analisi dei dati ricavabili dai flussi del contenzioso giudiziale trattato dal Tribunale civile di Roma negli anni tra il 2005 e il 2010, e riguardante le materie per le quali è stata introdotta la conciliazione obbligatoria dal decreto 28/2010.

Gli obiettivi della ricerca sono essenzialmente tre:

Il primo obiettivo è monitorare la trasformazione della domanda di giustizia da parte dei cittadini.

Rispetto alla necessità di leggere le trasformazioni in atto nel rapporto tra cittadini e accesso alla giustizia è di fondamentale importanza il ruolo che possono svolgere i professionisti, che, attraverso la prestazione dei servizi, intercettano i reali bisogni della società, delle persone e delle imprese. Gli avvocati, i commercialisti e i medici, così come le altre categorie di professionisti, sono in grado

di leggere i segnali di cambiamento e possono interpretare e guidare le trasformazioni in atto verso obiettivi che non coincidono con i ristretti interessi corporativi di ciascuna categoria professionale, ma che sono finalizzati all'attuazione dei diritti dei cittadini.

Tra le esperienze più conosciute che in questi anni si sono dimostrate capaci di ascoltare, raccogliere e interpretare le domande di tutela dei diritti ci limitiamo a ricordare l'attività condotta dagli avvocati della Camera di Conciliazione di Roma nella Porta del Diritto e nello Sportello di Conciliazione del Comune di Roma, il progetto *Accordia* realizzato dall'Ordine dei medici per la definizione pacifica delle liti tra medico e paziente, o ancora le iniziative svolte dall'Ordine dei commercialisti sul tema della mediazione tramite il CPRC – Centro per la Prevenzione e la Risoluzione dei Conflitti.

Il secondo obiettivo è fornire dati per la formazione degli operatori che intendono impegnarsi nella conciliazione dei conflitti.

Un punto essenziale per garantire il buon funzionamento del procedimento conciliativo riguarda la formazione dei mediatori.

L'Osservatorio, attraverso la ricerca *“La Mappa dei Conflitti”*, vuole offrire un contributo per la formazione di mediatori imparziali e competenti.

E' evidente che una delle possibili cause della diffidenza dei cittadini nei confronti dell'istituto della mediazione risiede proprio nel timore che l'imparzialità del conciliatore possa non essere adeguatamente garantita. Per tale ragione, il ruolo dei Consigli degli Ordini potrebbe essere decisivo per assicurare una effettiva vigilanza sulla terzietà, indipendenza e autonomia dei mediatori.

Rispetto alla competenza dei mediatori, va segnalato il rischio nell'imporre alle parti di svolgere un procedimento conciliativo affidato a un tecnico privo di una sufficiente formazione, anche per le negative e inevitabili ricadute che ciò potrebbe avere sul successivo procedimento giudiziario.

Inoltre, difficilmente i procedimenti di mediazione potranno avere buoni esiti se i mediatori non saranno esperti di conflitti, cioè conoscitori delle caratteristiche che il conflitto assume, non solo nelle diverse materie, ma anche nei diversi contesti sociali e territoriali.

Le esperienze sorte in Italia negli ultimi venti anni hanno dato forza all'idea di una conciliazione settoriale, che si è imposta nei fatti come strumento più vicino alla domanda dei cittadini.

Si tratta di una domanda rivolta a specifiche controversie, dalle caratteristiche particolari, come:

- > il modesto valore della lite;
- > la presenza di due parti con asimmetria economica e contrattuale, (enti locali/cittadini, ordine medici/paziente, grande impresa/consumatori, banche/correntista ecc.);
- > la serialità del conflitto, ovvero la ripetizione dell'evento dannoso in un gran numero di casi, pressoché analoghi (circolazione stradale, *malpractice* medica, liti condominiali ecc.).

I mediatori dovranno avere competenze e percorsi formativi diversificati in relazione alle peculiari caratteristiche che assume il conflitto, in base alla qualità che rivestono le parti, all'oggetto del contendere, all'eventuale serialità del pregiudizio.

Il terzo obiettivo è offrire dati al Governo e al Parlamento in occasione dell'entrata in vigore del decreto 28/10.

Le controversie per le quali è obbligatorio il tentativo di mediazione sono ricondotte in parte ad alcune materie: condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende; in parte ad alcuni illeciti civili dai quali sorge l'obbligo risarcitorio: i danni derivanti dalla circolazione di veicoli e natanti, i danni da *malpractice* medica e i danni da diffamazione a mezzo stampa; e in parte ad alcune tipologie di contratti: assicurativi, bancari e finanziari.

La relazione illustrativa del decreto 28/10 riconosce che, nella selezione delle materie, sono stati utilizzati criteri-guida diversi: le

cause in cui il rapporto tra le parti è destinato a prolungarsi nel tempo, i rapporti particolarmente conflittuali, le tipologie contrattuali che conoscono una diffusione di massa.

La questione della scelta delle materie della mediazione obbligatoria è estremamente rilevante, sia sotto il profilo giuridico, in relazione a possibili vizi di costituzionalità riconducibili all'art.3 della Costituzione, sia sotto un profilo pratico, perché non c'è dubbio che ci siano alcune categorie di controversie che si prestano più di altre a essere affrontate e risolte all'interno di un procedimento di mediazione, e altre controversie che devono essere decise dal giudice.

Il Consiglio di Stato, nella sua adunanza del 26 agosto 2010, nel parere negativo inviato al Ministero della Giustizia sullo schema di regolamento proposto, tra le altre cose, ha rilevato che la mancata effettuazione dell'analisi di impatto della nuova normativa costituisce una grave carenza, che non consente di valutare se tale normativa sia adeguata rispetto agli scopi che il legislatore si è prefissato, e che

sono rivolti a deflazionare il carico giudiziario e a favorire la fiducia dei cittadini nella mediazione.

La ricerca intende dare un modesto contributo, nella direzione dell'analisi dei flussi della domanda di giustizia nel territorio della città di Roma, nonché della rilevazione di tendenze e percezioni sul conflitto da parte di operatori qualificati della capitale.

l'oggetto

La ricerca si divide in due parti:

1) Il primo modulo, **il flusso delle controversie giudiziarie**, comprende alcune tabelle di dati corredate di grafici relativi alle cause iscritte a ruolo ed a quelle definite con sentenza tra il 2005 ed il 2010, aventi per oggetto le materie per le quali, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 28/2010, dal 21 marzo 2011 oppure dal 21 marzo 2012 (limitatamente alle controversie relative ai danni da circolazione stradale e al condominio), il tentativo di mediazione innanzi a uno

degli organismi iscritti nel registro tenuto dal Ministero della Giustizia deve costituire condizione di procedibilità della domanda.

I dati oggetto di indagine sono stati ricavati da un apposito programma, ideato e realizzato dal personale del Tribunale di Roma, e basato sulla codificazione per materia registrata dagli avvocati attraverso le note di iscrizione a ruolo delle cause.

Ne emerge una mappatura del rapporto quantitativo tra controversie in generale e controversie per le quali è necessario esperire il tentativo di mediazione a partire da marzo 2011, nonché il rapporto con quelle per le quali l'obbligo della mediazione sarà effettivo a partire dal 21 marzo 2012.

L'obiettivo è quello di verificare, con riferimento al territorio corrispondente al circondario del Tribunale di Roma e negli ultimi cinque anni, l'impatto numerico della mediazione obbligatoria, ma anche di rilevare in quali tra le materie dell'obbligatorietà la conflittualità è in crescita e in quali è in calo.

Inoltre, dai dati emergono le tipologie di materie, nell'ambito di quelle selezionate, per le quali le parti proseguono il giudizio fino all'emissione della sentenza e quelle, invece, che non si concludono con un provvedimento del giudice.

2) Il secondo modulo, **l'indagine sul campo**, ha per oggetto la percezione del conflitto presso alcuni operatori qualificati al fine di reperire alla fonte dati e informazioni innovative e attualmente non disponibili nelle statistiche ufficiali e attraverso i canali consueti.

L'indagine sul campo è stata condotta attraverso interviste a un *panel* di testimoni privilegiati ed esperti selezionati su base municipale all'interno del territorio del Comune di Roma appartenenti alle seguenti categorie: assessori alle politiche sociali; medici di famiglia; vigili urbani; avvocati.

Il questionario che è stato proposto era articolato in tre sezioni. La prima sezione conteneva domande relative all'esperienza maturata dai soggetti in materia di conflittualità diffusa e specifica, in modo

primo rapporto sullo stato dei conflitti nella città di roma

da cogliere le aree di conflitto finora sommerse e sconosciute. La seconda riguardava, invece, le tipologie di soggetti coinvolti nel conflitto. Infine, la terza sezione si focalizzava sugli strumenti adottati per la risoluzione dei conflitti.

Si riporta qui di seguito il testo del questionario somministrato.

Questionario

domanda 1

Per la sua esperienza personale e professionale, di quale tipologia di conflitti è stato testimone con maggiore frequenza?

(è richiesta una sola risposta)

1. nell'erogazione o nella prestazione di servizi pubblici
(passare a dom. 2)
2. nell'erogazione o nella prestazione di servizi privati
(passare a dom. 3)

domanda 2

L'erogazione o la prestazione di servizi pubblici è spesso fonte di conflitti.

Nella sua esperienza, in quali di questi settori le è capitato di rilevare, direttamente o indirettamente, situazioni conflittuali?

(è possibile scegliere al massimo due risposte)

1. telecomunicazioni
2. servizi pubblici locali (gas, acqua, elettricità)
3. trasporti e viabilità (strade)
4. servizio sanitario (risarcimento del danno derivante da responsabilità medica)
5. altro (specificare)
6. non so

domanda 3

L'erogazione o la prestazione di servizi privati è spesso fonte di conflitti. Nella sua esperienza, in quali di queste materie (art. 5 d.lgs. 28/2010) le è capitato di rilevare, direttamente o indirettamente, situazioni conflittuali?

(è possibile scegliere al massimo tre risposte)

1. condominio
2. diritti reali (diritti di proprietà, usufrutto, abitazione, servitù, ipoteca, ecc.)
3. divisione e successioni ereditarie
4. patti di famiglia (trasferimento di azienda o di partecipazioni societarie da parte di un imprenditore a uno o più suoi discendenti)
5. locazione, comodato e affitto di aziende

primo rapporto sullo stato dei conflitti nella città di roma

6. risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti
7. risarcimento del danno derivante da responsabilità medica
8. risarcimento del danno derivante da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità
9. contratti assicurativi
10. contratti bancari e finanziari
11. altro
12. non so

domanda 4

A quale tipologie di soggetti appartengono prevalentemente le parti coinvolte nei conflitti di cui lei è stato testimone?

(è richiesta una sola risposta)

1. soggetto privato vs soggetto privato
2. soggetto privato vs ente privato
3. soggetto privato vs ente pubblico
4. ente privato vs ente pubblico

domanda 5

Quali tipologie di strumenti sono stati prevalentemente adottati per la risoluzione dei conflitti di cui lei è stato testimone?

(è richiesta una sola risposta)

1. giudiziale
2. stragiudiziale-conciliativo
3. nessuno
4. altro
5. non so

domanda 6

Per le controversie di cui é stato testimone ritiene validi gli strumenti di risoluzione dei conflitti alternativi al ricorso all'Autorità Giudiziaria (ad esempio mediazione)?

(è richiesta una sola risposta)

1. sì
2. no
3. non so

la mappa dei conflitti

La parte della ricerca relativa al flusso giudiziale delle controversie si compone di 7 tabelle e di 2 grafici, seguiti da un breve commento, realizzate utilizzando i dati dei procedimenti civili iscritti a ruolo, negli ultimi cinque anni, presso il Tribunale di Roma e l'Ufficio del Giudice di Pace di Roma e i dati delle sentenze emesse dagli stessi uffici giudiziari. L'ambito dell'indagine, così circoscritto temporalmente e territorialmente, si caratterizza per il tentativo di valutare l'impatto che può avere, a oggi, l'introduzione del tentativo obbligatorio di mediazione sul contenzioso giudiziale. La rilevazione è stata fatta sia in generale che con riferimento a ciascuna delle materie scelte dal legislatore per la mediazione obbligatoria, prestando attenzione al trend di crescita o di calo della litigiosità, materia per materia.

Un certo margine di errore nella rilevazione dei dati deriva dalla diversità delle fonti dalle quali questi sono stati attinti.

Dal Ministero della Giustizia è stato estrapolato il numero

complessivo dei procedimenti civili a Roma (Tribunale e Ufficio del Giudice di Pace). Il dato riguardante le materie oggetto della mediazione obbligatoria è stato, invece, ricavato dal programma Sirfind, creato per la lavorazione dei flussi informatici del Tribunale di Roma. Si è proceduto a un accorpamento degli oggetti delle controversie risultanti dalle note di iscrizione a ruolo secondo le materie indicate dal legislatore, e non sono stati presi in considerazione i procedimenti che, pur riguardando le materie dell'obbligatorietà, sono esclusi dalla condizione di procedibilità, cioè i procedimenti sommari (es. sfratti) e cautelari (es. sequestri), camerali (es. separazioni e divorzi) ed esecutivi (es. opposizioni alle esecuzioni).

Inoltre, non essendo disponibili i dati relativi all'anno 2010 dei procedimenti del Giudice di Pace di Roma, è stata effettuata una stima, tenendo conto dei dati degli anni precedenti.

Tabella 1

percentuale dei
procedimenti
soggetti al tentativo
obbligatorio di
mediazione dal
21/03/2012 sul totale
dei procedimenti civili

fonte

elaborazione su dati
Tribunale di Roma e su dati
Ministero della Giustizia

PROCEDIMENTI ISCRITTI		
	totale 2005-2010	
	valori assoluti	%
tentativo obbligatorio di mediazione SI	118.999	10
tentativo obbligatorio di mediazione NO	1.114.745	90
TOTALE	1.233.744	100

Le tabelle 1- 2 - 3 evidenziano, innanzitutto, il totale dei procedimenti civili iscritti a ruolo (tab.1) e definiti con sentenza (tab.2) negli anni dal 2005 al 2010, e indicano in 1.233.744 il numero complessivo delle cause civili iscritte ed in 1.203.947 il numero complessivo delle sentenze emesse.

E' un dato che risulta dalla somma, per tutti i cinque anni, dei procedimenti del Tribunale di Roma e di quelli dell'Ufficio del Giudice di Pace di Roma. Si è tenuto conto delle voci relative alle cause per

risarcimento danni legate alla circolazione stradale e delle cause ordinarie rientranti nella competenza per valore del Giudice di Pace. Non sono, invece, state prese in considerazione, per la particolarità che le caratterizza, le opposizioni a sanzioni amministrative (multe, contestazioni di contravvenzioni, ecc.), che rappresentano il maggior numero dei procedimenti che vengono istaurati davanti agli Uffici del Giudice di Pace.

Dalla tabella 1 risulta che il 10% del totale di tutti i procedimenti iscritti a ruolo dal 2005 al 2010 rappresenta la quota di quei procedimenti che, in base alle nuove disposizioni (art.5 d.lgs. 28/2010), sarebbero dovuti essere sottoposti preventivamente al tentativo obbligatorio di mediazione.

Il 90% del contenzioso sarebbe comunque rimasto a carico diretto degli uffici giudiziari di Roma.

Tabella 2

percentuale dei
procedimenti definiti
con sentenza
soggetti al tentativo
obbligatorio di
mediazione dal
21/03/2012 sul totale
dei procedimenti civili
definiti con sentenza

fonte
elaborazione su dati
Tribunale di Roma e su dati
Ministero della Giustizia

SENTENZE		
	totale 2005-2010	
	valori assoluti	%
tentativo obbligatorio di mediazione SI	99.008	8
tentativo obbligatorio di mediazione NO	1.104.939	92
TOTALE	1.203.947	100

Il dato che emerge dalla tabella 1 è confermato da quello della tabella 2, dal momento che la percentuale delle sentenze emesse differisce di due soli punti (8% su 92%) rispetto alla percentuale riferita alle cause iscritte a ruolo (10% su 90%). Sicuramente lo scarto, ancorché minimo, tra iscrizioni e sentenze, è motivato in parte dal fatto che non tutti i procedimenti si concludono con un provvedimento decisorio emesso dal giudice e che frequentemente le parti abbandonano o transigono la controversia, oppure raggiungono una conciliazione giudiziale o extragiudiziale.

TOTALE 2005-2010				
	procedimenti iscritti		sentenze	
	valori assoluti	%	valori assoluti	%
tentativo obbligatorio di mediazione dal 21/03/2011	32.713	3	18.086	2
TOTALE	1.233.744	100	1.203.947	100

Tabella 3
percentuale dei procedimenti iscritti e definiti con sentenza soggetti al tentativo obbligatorio di mediazione dal 21/03/2011 sul totale dei procedimenti civili iscritti e definiti con sentenza

fonte
elaborazione su dati Ministero della Giustizia e su dati Tribunale di Roma

La parziale entrata in vigore dell'art.5 del d.lgs. 28/2010, con il rinvio di un anno dell'introduzione del tentativo obbligatorio di mediazione per le controversie condominiali e per quelle in materia di responsabilità civile automobilistica, limita ulteriormente e in misura rilevante il numero delle controversie che dovranno essere sottoposte obbligatoriamente al mediatore. E questo rende difficile fare una valutazione dell'impatto delle nuove norme prima del marzo 2012.

Utilizzando i dati degli ultimi cinque anni, si può sostenere

che l'incidenza percentuale delle cause che dovranno essere preventivamente mediate, e che potranno eventualmente trovare una soluzione conciliativa attraverso il procedimento di mediazione, a partire dal 21 marzo 2011, è del 3 % sul complessivo numero delle controversie iscritte a ruolo e del 2% sul complessivo numero delle sentenze.

Risulta, pertanto, che il peso maggiore del contenzioso relativo alle materie che dovranno essere sottoposte al tentativo obbligatorio, è costituito dalle controversie condominiali e di responsabilità civile automobilistica, per le quali il Parlamento ha stabilito il rinvio di un anno.

TOTALI AGGREGATI PER MATERIE													Totali per materie	
ISCRITTI	2005		2006		2007		2008		2009		2010			
	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%
(1) RIS. DANNO DERIV. DA CIRC. VEICOLI NATANTI	14.696	65,8	13.045	62,5	13.623	64,2	12.069	64,0	11.955	65,6	11.235	64,2	76.624	64,4
LOCAZIONE	3.405	15,2	3.403	16,3	3.355	15,8	2.907	15,4	2.566	14,1	2.348	13,4	17.984	15,1
CONDOMINIO	1.642	7,3	1.632	7,8	1.674	7,9	1.543	8,2	1.663	9,1	1.508	8,6	9.662	8,1
CONTRATTI BANCARI	1.193	5,3	1.423	6,8	1.025	4,8	846	4,5	814	4,5	1.054	6,0	6.355	5,3
SUCCESSIONI EREDITARIE	583	2,6	587	2,8	770	3,6	676	3,6	617	3,4	583	3,3	3.816	3,2
(2) RIS. DANNO DERIV. DA RESP. MEDICA	369	1,7	396	1,9	407	1,9	474	2,5	302	1,7	424	2,4	2.372	2,0
COMODATO	164	0,7	140	0,7	134	0,6	122	0,6	145	0,8	138	0,8	843	0,7
CONTRATTI ASSICURATIVI	180	0,8	143	0,7	121	0,6	110	0,6	85	0,5	109	0,6	748	0,6
DIRITTI REALI	91	0,4	83	0,4	79	0,4	89	0,5	68	0,4	90	0,5	500	0,4
PATTI DI FAMIGLIA	18	0,1	33	0,2	18	0,1	11	0,1	8	0,0	7	0,0	95	0,1
DIVISIONE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
AFFITTO DI AZIENDE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
RIS. DANNO DERIV. DA DIFF. A MEZZO STAMPA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
CONTRATTI FINANZIARI	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TOTALI PER ANNO	22.341	100	20.885	100	21.205	100	18.847	100	18.224	100	17.497	100	118.999	100

Tabella 4

totali procedimenti
soggetti al tentativo
obbligatorio di
mediazione dal
21/03/2012 aggregati
per materie

fonte

elaborazione su dati
Tribunale di Roma e su dati
Ministero della Giustizia
(1) elaborazione su dati
Ministero della Giustizia
e su dati Tribunale di Roma
(2) elaborazione su dati
Tribunale di Roma

Esaminando i dati dei procedimenti degli ultimi cinque anni, con riferimento alle singole materie previste dal d.lgs. 28/2010, si ricava che l'oggetto prevalente dei giudizi sono i risarcimenti dei danni in conseguenza di incidenti stradali. Questo tipo di contenziosi costituisce, infatti, il 64,4 % dei contenziosi riguardanti la mediazione obbligatoria. Segue, a distanza, con una percentuale del 15,1% la materia locatizia (dove, peraltro, sono numerosissimi i procedimenti sommari che sono fuori dalla presente indagine), quindi il condominio, all'8,1% ed i contratti bancari al 5,3%.

Dall'entità complessiva dei contenziosi espressa in valori assoluti emerge una riduzione del numero delle cause iscritte che passano da 22.341 nel 2005 a 17.497 nel 2010.

Valori particolarmente bassi sono quelli relativi alle seguenti materie: “Comodato” e “Contratti assicurativi”, mentre quelli relativi ai “Patti di famiglia” sono del tutto irrilevanti.

Per quanto riguarda le modalità di rilevazione dei dati va precisato

che la voce “Risarcimento danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti” comprende le cause individuate sia dai dati del Tribunale di Roma, sia da quelli dell’Ufficio del Giudice di Pace di Roma. Questi ultimi sono il risultato di un’elaborazione dei dati ricavati dal sito del Ministero della Giustizia e stimati per ottenere il valore relativo al solo Comune di Roma sul totale riferito al Distretto della Corte d’Appello di Roma.

Il numero dei conflitti riguardanti la circolazione stradale potrebbe essere parzialmente inferiore rispetto al numero dei procedimenti giudiziali relativi sempre a questa materia (tabella 4) considerato che alcune delle cause iscritte a ruolo in Tribunale, rientranti nella categoria dell’”Assicurazione contro i danni”, sono costituite da giudizi di appello contro sentenze emesse dal Giudice di Pace.

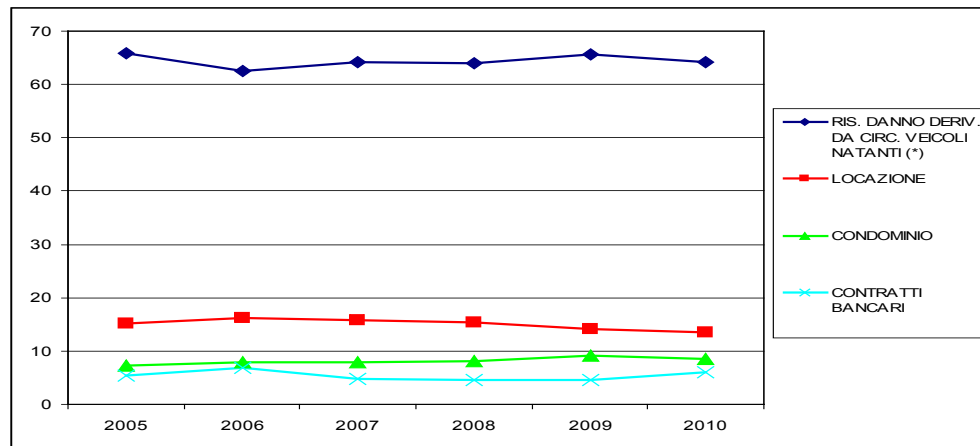
Per calcolare, invece, i valori della voce “Responsabilità medica” sono stati acquisiti i dati forniti dall’Ordine dei Medici di Roma e da OR.ME. Osservatorio sulla Responsabilità Medica (uno degli enti

OSSERVATORIO **primo rapporto sullo stato dei conflitti nella città di roma**

che hanno costituito l'Osservatorio).

SUI CONFLITTI E
LA CONCILIAZIONE
PRIMO RAPPORTO
SULLO STATO DEI
CONFLITTI NELLA
CITTÀ DI ROMA

Va annotato, infine, che per alcune delle materie indicate dal legislatore per la conciliazione obbligatoria il dato non è risultato disponibile. Questo si è verificato per le seguenti materie: “Risarcimento danno derivante da diffamazione a mezzo stampa”, “Divisione”, “Affitto di aziende”, “Contratti finanziari” e “Usucapione”.

**Grafico 1**

andamento dei valori percentuali dei procedimenti soggetti al tentativo obbligatorio di mediazione dal 21/03/2012 relativi alle prime quattro materie

fonte

elaborazione su dati Ministero della Giustizia e su dati Tribunale di Roma
*elaborazione su dati Ministero della Giustizia e su dati Tribunale di Roma

Il grafico mostra l'andamento delle iscrizioni a ruolo delle controversie aventi a oggetto le quattro materie per le quali è stato registrato un più alto tasso di conflittualità: “Risarcimento danni derivante dalla circolazione di veicoli e natanti”, “Locazione”, “Condominio”, “Contratti bancari”. Si rileva, inoltre, una leggera flessione, del peso percentuale di tali materie rispetto al numero complessivo delle cause iscritte a ruolo riportato nella tabella 4.

Tabella 5

media delle variazioni percentuali dei procedimenti soggetti al tentativo obbligatorio di mediazione dal 21/03/2012 aggregati per materie

fonte

elaborazione su dati Tribunale di Roma e su dati Ministero della Giustizia
 (1) elaborazione su dati Ministero della Giustizia e su dati Tribunale di Roma
 (2) elaborazione su dati Tribunale di Roma

VARIAZIONI PERCENTUALI DELLE ISCRIZIONI	media 2005/2010
(2) RIS. DANNO DERIV. DA RESP. MEDICA	6,1
DIRITTI REALI	1,6
SUCCESSIONI EREDITARIE	1,1
CONTRATTI BANCARI	-0,1
CONDOMINIO	-1,5
COMODATO	-2,8
(1) RIS. DANNO DERIV. DA CIRC. VEICOLI NATANTI	-5,0
LOCAZIONE	-7,0
CONTRATTI ASSICURATIVI	-7,9
PATTI DI FAMIGLIA	-8,2
DIVISIONE	n.d.
AFFITTO DI AZIENDE	n.d.
RIS. DANNO DERIV. DA DIFF. A MEZZO STAMPA	n.d.
CONTRATTI FINANZIARI	n.d.

Esaminando le materie nelle quali vi è stato negli ultimi cinque anni un incremento di litigiosità, emerge con evidenza che l'unica materia in cui il contenzioso giudiziale è in aumento riguarda la malpractice medica, che, tra il 2005 ed il 2010, ha visto aumentare i procedimenti giudiziali del 6,1%, a fronte di una complessiva riduzione di tutte le altre tipologie di contenziosi.

In materia locatizia le cause si sono ridotte nel quinquennio del 7% e anche in materia di RC auto la riduzione è stata del 5%.

Tabella 6

totali procedimenti
definiti con sentenza
soggetti al tentativo
obbligatorio di
mediazione dal
21/03/2012 aggregati
per materie

fonte

elaborazione su dati
Tribunale di Roma e su dati
Ministero della Giustizia
(1) elaborazione su dati
Ministero della Giustizia
e su dati Tribunale di Roma
(2) elaborazione su dati
Tribunale di Roma

TOTALI AGGREGATI PER MATERIE													Totali per materie	
SENTENZE	2005		2006		2007		2008		2009		2010			
	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%
RIS. DANNO DERIV. DA CIRC. VEICOLI NATANTI	15.181	79,5	12.772	75,1	11.991	75,7	12.098	72,0	11.439	72,7	10.538	72,5	74.017	74,8
LOCAZIONE	1.845	9,7	1.877	11,0	1.663	10,5	2.061	12,3	1.767	11,2	1.357	9,3	10.570	10,7
CONDOMINIO	881	4,6	1.145	6,7	1.090	6,9	1.306	7,8	1.272	8,1	1.211	8,3	6.905	7,0
CONTRATTI BANCARI	493	2,6	533	3,1	525	3,3	634	3,8	584	3,7	645	4,4	3.414	3,4
SUCCESSIONI EREDITARIE	223	1,2	241	1,4	195	1,2	286	1,7	297	1,9	282	1,9	1.524	1,5
RIS. DANNO DERIV. DA RESP. MEDICA	309	1,6	277	1,6	222	1,4	208	1,2	189	1,2	280	1,9	1.485	1,5
COMODATO	96	0,5	84	0,5	69	0,4	88	0,5	72	0,5	93	0,6	502	0,5
DIRITTI REALI	33	0,2	48	0,3	34	0,2	44	0,3	46	0,3	67	0,5	272	0,3
CONTRATTI ASSICURATIVI	23	0,1	24	0,1	35	0,2	57	0,3	70	0,4	60	0,4	269	0,3
PATTI DI FAMIGLIA	7	0,0	3	0,0	7	0,0	15	0,1	8	0,1	10	0,1	50	0,1
DIVISIONE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
AFFITTO DI AZIENDE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
RIS. DANNO DERIV. DA DIFF. A MEZZO STAMPA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
CONTRATTI FINANZIARI	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TOTALE PER ANNO	19.091	100	17.004	100	15.831	100	16.797	100	15.744	100	14.543	100	99.008	100

I dati complessivi delle sentenze emesse dal Tribunale e dall'Ufficio del Giudice di Pace di Roma, oltre a confermare il rapporto tra le diverse materie evidenziato dalla tabella 4, mostrano una tendenza alla diminuzione del numero complessivo delle sentenze, che passano dalle 19.091 del 2005 a 14.543 del 2010, con una riduzione in termini percentuali del 24%. Un elemento significativo è quello che riguarda la materia condominiale, per la quale, al contrario, le sentenze sono aumentate dalle 881 del 2005 alle 1.211 del 2010.

L'analisi sui tempi di durata dei processi o di emanazione delle sentenze non sono, ovviamente, oggetto della presente indagine.

Per tutte le materie, la quantità delle sentenze emesse resta invariata rispetto alla quantità delle cause iscritte a ruolo. Emerge solo che in materia di responsabilità civile automobilistica le sentenze sono state pari al 74,8% di tutte le sentenze emesse per le tipologie di controversie di cui all'art.5 del d.lgs. 28/2010, mentre le cause iscritte a ruolo sono state il 64,4% del totale.

Tabella 7

raffronto tra
procedimenti
soggetti al tentativo
obbligatorio di
mediazione dal
21/03/2011 e quelli
per i quali è stato
disposto il rinvio al
21/03/2012, aggregati
per materie

fonte

elaborazione su dati
Tribunale di Roma e su dati
Ministero della Giustizia
(1) elaborazione su dati
Ministero della Giustizia e
su dati Tribunale di Roma
(2) elaborazione su dati
Tribunale di Roma

DA MARZO 2012	ISCRITTI	
	valori assoluti	%
(1) RIS. DANNO DERIV. DA CIRC. VEICOLI NATANTI	76.624	64,4
CONDOMINIO	9.662	8,1
TOTALE MATERIE DA MARZO 2012	86.286	72,5
DA MARZO 2011	ISCRITTI	
	valori assoluti	%
LOCAZIONE	17.984	15,1
CONTRATTI BANCARI	6.355	5,3
SUCCESSIONI EREDITARIE	3.816	3,2
(2) RIS. DANNO DERIV. DA RESP. MEDICA	2.372	2,0
COMODATO	843	0,7
CONTRATTI ASSICURATIVI	748	0,6
DIRITTI REALI	500	0,4
PATTI DI FAMIGLIA	95	0,1
DIVISIONE	n.d.	n.d.
AFFITTO DI AZIENDE	n.d.	n.d.
RIS. DANNO DERIV. DA DIFF. A MEZZO STAMPA	n.d.	n.d.
CONTRATTI FINANZIARI	n.d.	n.d.
TOTALE MATERIE DA MARZO 2011	32.713	27,5

La tabella 7 si ricollega al dato espresso in modo complessivo dalle tabelle 1-2-3, dalle quali risulta, sulla base dei dati ricavati dal quinquennio precedente, quale potrebbe essere l'incidenza dell'introduzione della mediazione obbligatoria sul totale del contenzioso civile.

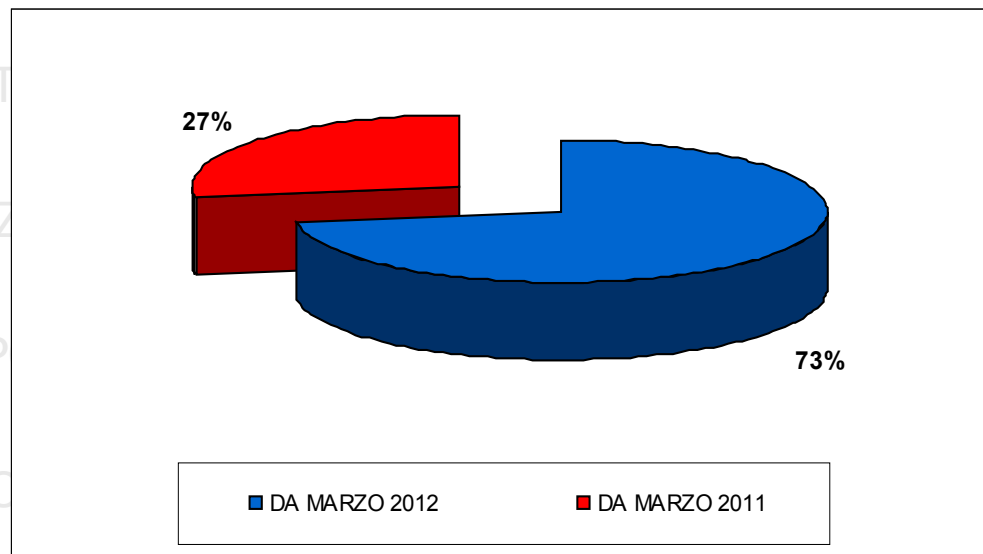
Questa tabella non si riferisce al rapporto tra contenzioso generale e contenzioso interessato dalla mediazione obbligatoria, ma mette a confronto sotto un profilo quantitativo, nell'ambito delle materie di cui all'art.5 del d.lgs. 28/2010, quelle per le quali il tentativo di mediazione entra in vigore dal 21 marzo 2011 e quelle per le quali è stato operato un rinvio al 21 marzo 2012.

Grafico 2

raffronto percentuale
dei procedimenti
soggetti al tentativo
obbligatorio di
mediazione dal
21/03/2011 e quelli
per i quali è stato
disposto il rinvio al
21/03/2012, aggregati
per materie

fonte

elaborazione su dati
Ministero della Giustizia
e su dati Tribunale di Roma



Il grafico 2 rende evidente, attraverso un raffronto percentuale, quanto già espresso dalla tabella 7. Infatti, emerge che il 73% dei contenziosi, i quali si sarebbero dovuti sottoporre alla conciliazione obbligatoria fin dal marzo 2011, sono relativi alle materie per le quali è stato invece disposto il rinvio di un anno. Solo il 27% di

tutte le controversie rientranti sempre nell'ambito della mediazione obbligatoria, sono quelle per le quali le parti devono, attualmente, tentare la strada della mediazione prima di rivolgersi al giudice.

La seconda parte della ricerca, relativa all'indagine sul campo, illustra i risultati dell'indagine territoriale svolta dall'Osservatorio sui Conflitti e sulla Conciliazione nei 19 Municipi di Roma.

La rilevazione dei dati attraverso la somministrazione del questionario è stata condotta da alcuni avvocati della Camera di Conciliazione di Roma che svolgono il servizio "La Porta del diritto".

Il questionario (sopra integralmente riportato) ha consentito di rilevare, sul tema dei conflitti, l'esperienza maturata dagli intervistati, le aree della conflittualità, le caratteristiche dei soggetti coinvolti, gli strumenti per la risoluzione delle controversie e la valutazione della efficacia della conciliazione come rimedio al conflitto.

Le domande relative alle aree della conflittualità ricomprendono le materie che ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n.28/2010 sono oggetto di

mediazione obbligatoria, ma non si esauriscono in esse.

Emerge quindi una ricognizione di quei conflitti che coinvolgono quotidianamente i cittadini che talvolta restano sommersi e non trovano ingresso nelle aule giudiziarie. L'indagine ha anche rappresentato una verifica del rapporto tra la percezione delle aree di maggior conflitto e le materie scelte dal legislatore per essere sottoposte al tentativo di conciliazione obbligatorio.

L'indagine a campione si è svolta su un numero rappresentativo di 100 cittadini appartenenti a quattro categorie di testimoni privilegiati: assessori alle politiche sociali dei vari Municipi, medici di famiglia, vigili urbani e avvocati.

La categoria degli avvocati, particolarmente coinvolta dalle novità legislative in materia di mediazione e conciliazione, rappresenta il 49% del campione della ricerca.

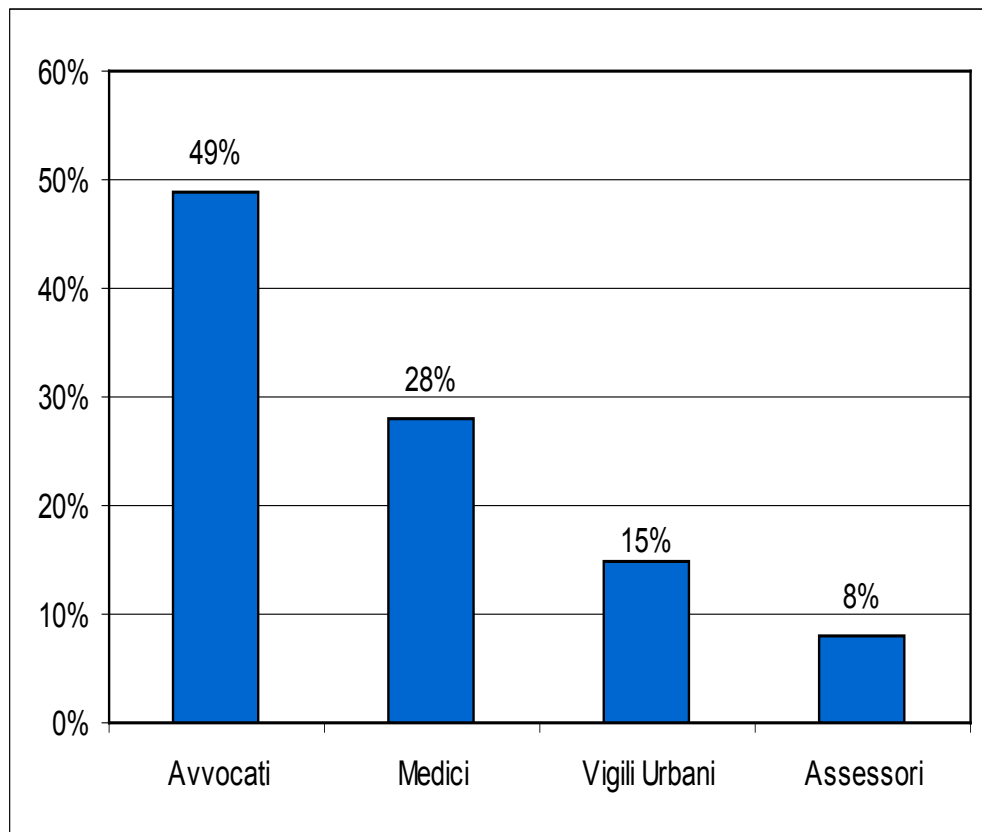


Tabella 8

campione percentuale
delle risposte prese in
esame suddiviso per
categorie

fonte

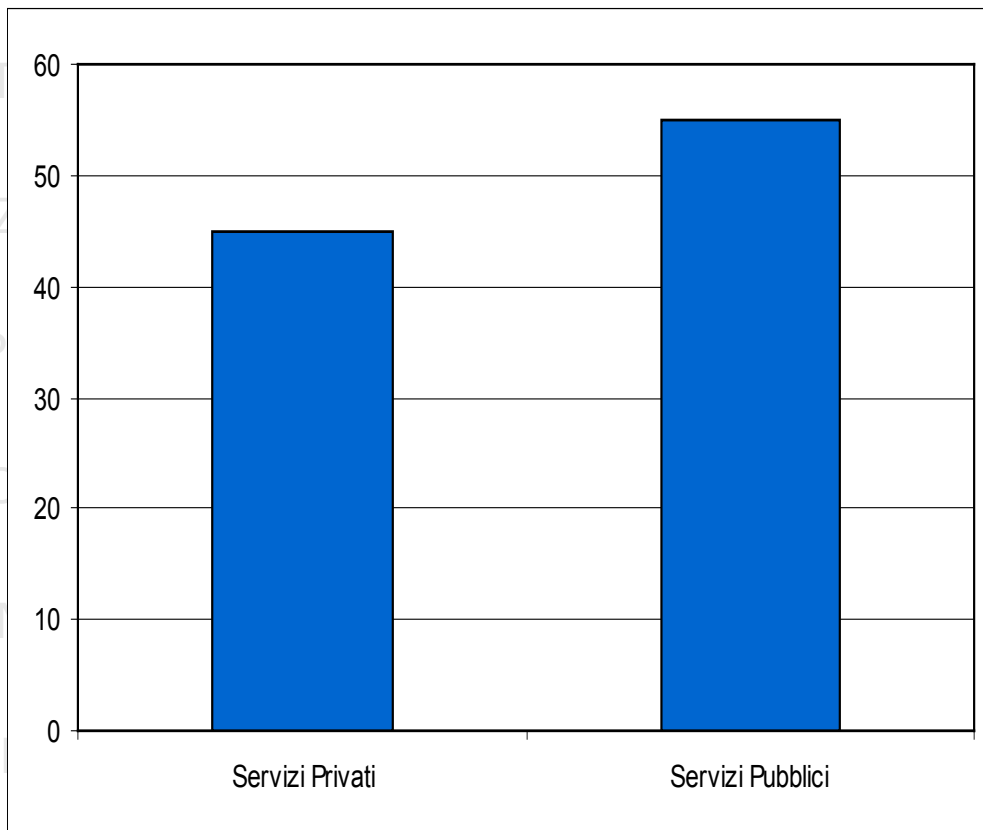
Osservatorio sui conflitti e
sulla conciliazione

Tabella 9

percezione delle
aree di maggiore
conflittualità (raffronto
tra pubblico e privato)

fonte

Osservatorio sui conflitti e
sulla conciliazione



Dai risultati dell'indagine emerge un'area di conflittualità piuttosto significativa nel settore dei servizi pubblici (tabella 9).

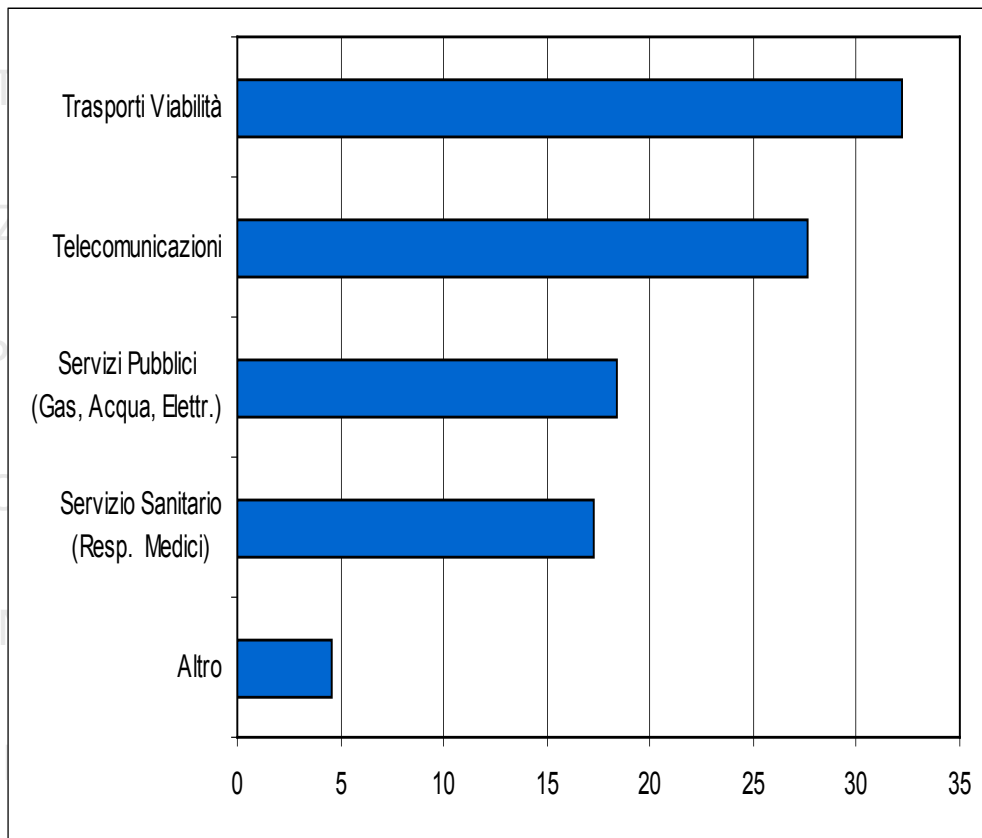
Mentre per i servizi pubblici affidati alla regolazione di un'Autorità indipendente, come l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni o l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, è stato previsto il ricorso ai sistemi alternativi di risoluzione delle controversie con gli utenti del servizio, per gli altri servizi pubblici essenziali (es. il trasporto, le poste, il servizio idrico) non ci sono norme che incentivino il ricorso alla mediazione.

Tabella 10

percezione delle
tipologie di conflitti
nel settore dei servizi
pubblici

fonte

Osservatorio sui conflitti e
sulla conciliazione



La percezione delle quattro categorie professionali intervistate assegna un primato ai problemi legati ai trasporti e alla viabilità (32%), seguito dalle controversie in materia di telecomunicazioni (28%) e di fornitura di servizi essenziali, quali acqua, gas, elettricità (19%). Di non scarso valore è il dato che riguarda il servizio sanitario nel suo complesso (17%). Nel senso della prevalenza delle situazioni conflittuali nel settore pubblico si è espressa la quasi totalità degli assessori, dei vigili urbani e dei medici di famiglia che hanno risposto al questionario.

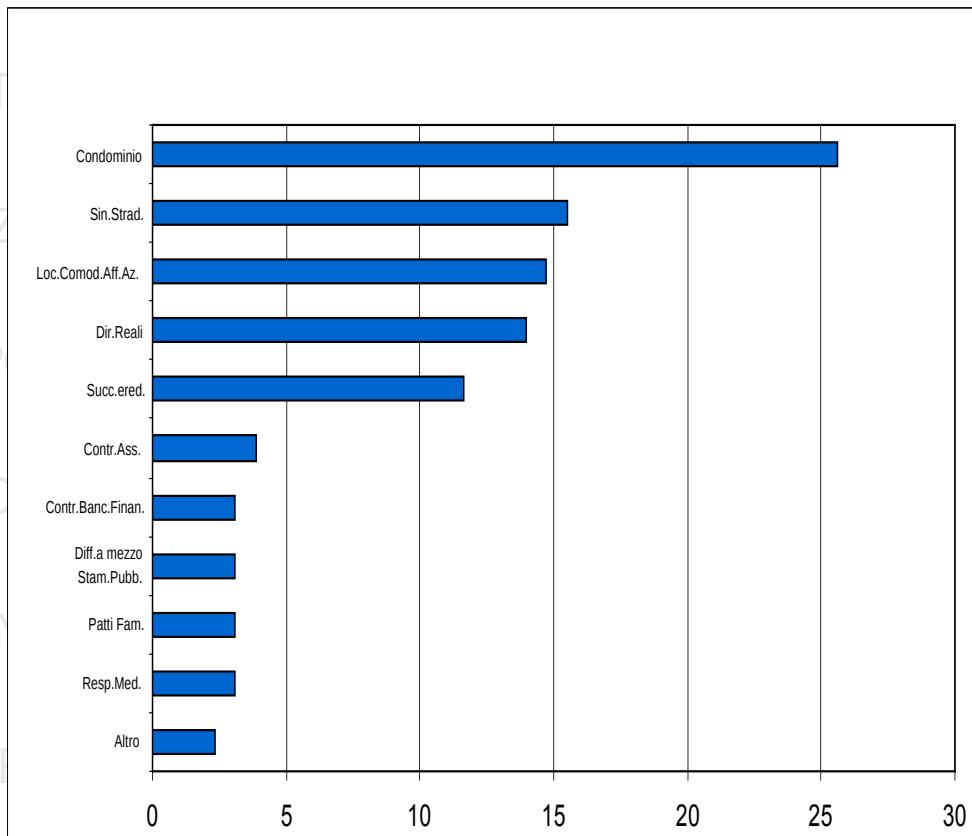
L'indicazione relativa all'elevata conflittualità nel trasporto pubblico locale non è, probabilmente, dovuta solo alla crescente incidenza dei sinistri relativi alle insidie stradali, ma dipende anche dai problemi del traffico, della congestione degli spazi, dell'inquinamento dell'aria e acustico. In questo, come in altri casi, la percezione del conflitto si collega con la domanda sociale di una migliore qualità della vita in città e con la tutela della salute e dell'ambiente.

Tabella 11

percezione delle
tipologie di conflitti
nel settore privato
(materie di cui al
d.lgs n. 28/2010)

fonte

Osservatorio sui conflitti e
sulla conciliazione



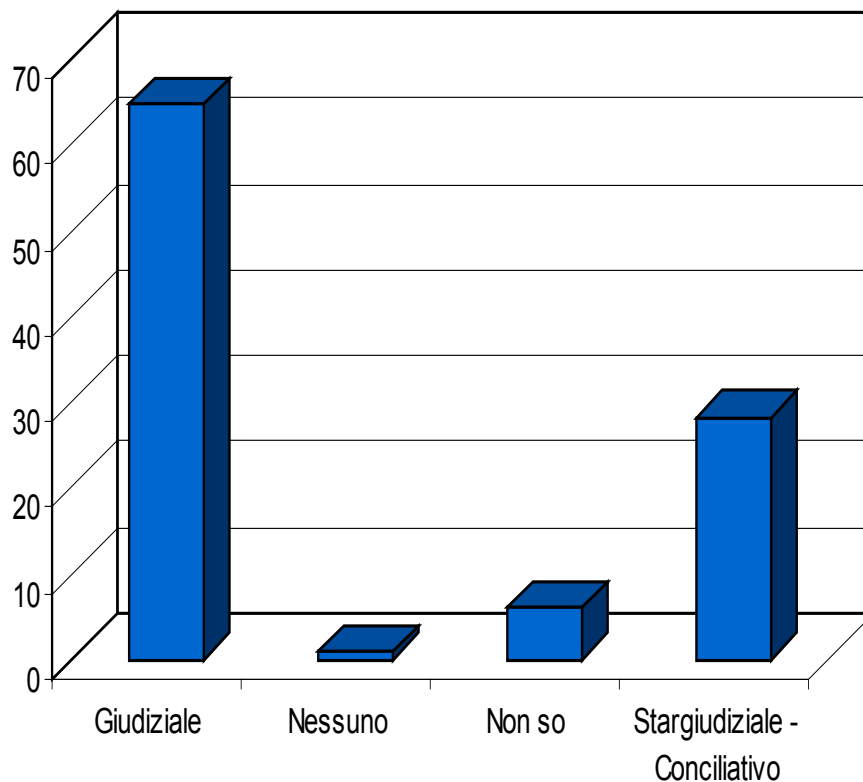
Gran parte degli intervistati (25%), e in particolare la categoria degli avvocati, ritengono che la materia condominiale sia quella da cui traggono origine il maggior numero di conflitti, seguita dai sinistri stradali (15%). Emerge quanto la conflittualità sia legata alle condizioni di vita quotidiane e ai problemi di convivenza e di integrazione in un contesto urbano di grandi dimensioni come è la città di Roma.

Tabella 12

risposte degli
intervistati sugli
strumenti utilizzati
per la risoluzione dei
conflitti

fonte

Osservatorio sui conflitti e
sulla conciliazione



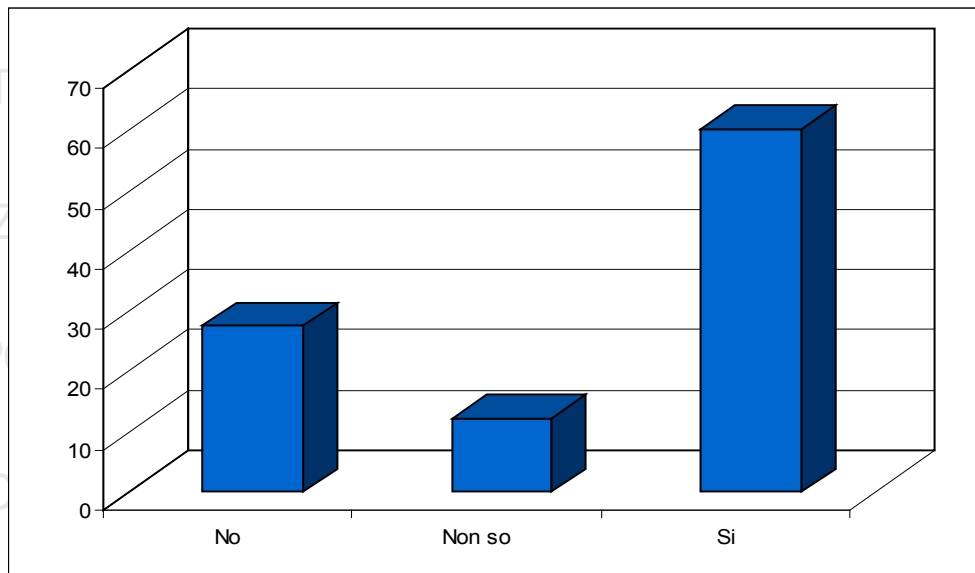
La presenza dei conflitti, oltre a generare situazioni personali di malessere, ha un evidente impatto sul tessuto sociale e coinvolge le istituzioni e in particolare la giurisdizione. Quanto ai mezzi per la risoluzione dei conflitti dalla tabella 12 emerge che, per il 65% del totale degli intervistati, lo strumento giudiziale risulta essere il più utilizzato. Ha risposto in questo senso la quasi totalità degli avvocati seguiti dai medici di famiglia.

Tabella 13

percezione sulla
validità della
mediazione come
strumento di
risoluzione dei conflitti

fonte

Osservatorio sui conflitti e
sulla conciliazione



Gli intervistati, per il 60%, hanno espresso in maniera inequivoca una posizione di sostanziale fiducia verso la mediazione.

È da rilevare, però, che il 28% non ritiene la mediazione uno strumento efficace ed il 12% dimostra scetticismo.

Tabella 14
fiducia degli
intervistati sulla
validità della
mediazione come
strumento di
risoluzione dei conflitti

fonte

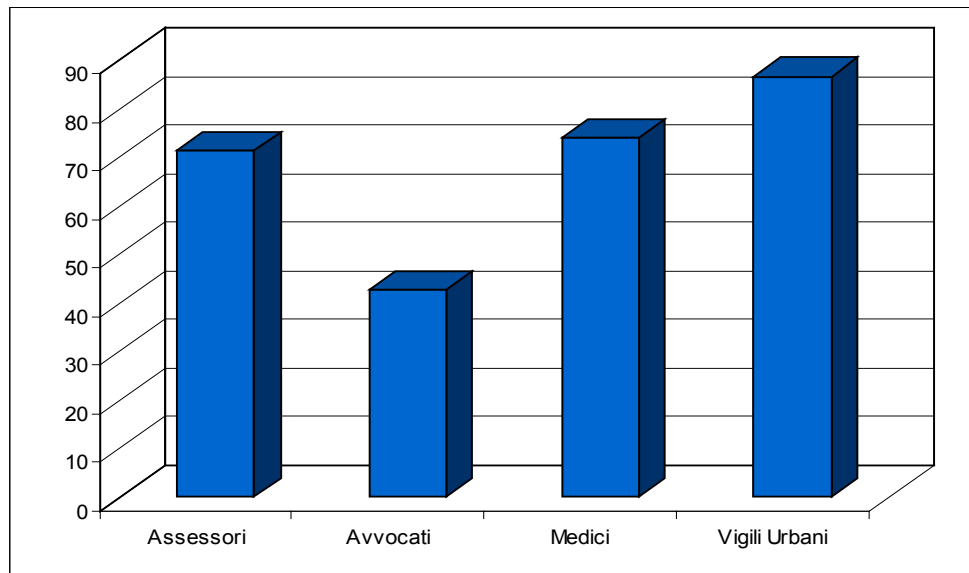
Osservatorio sui conflitti e
sulla conciliazione

O RAPPORTO

O STATO DEI

CONFLITTI NELLA

CITTA' DI ROMA



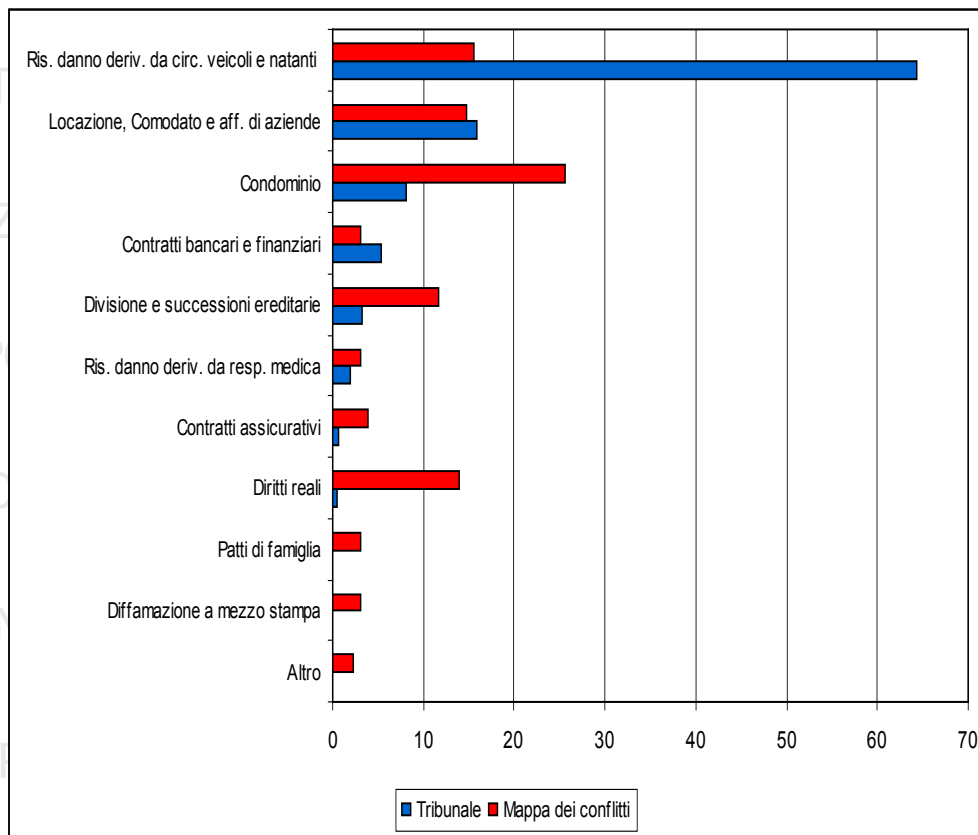
La fiducia verso la mediazione, riportata nella tabella 13, è stata espressa in maniera preponderante dai vigili urbani (86%) e dagli assessori (oltre il 70%). Solo il 42% degli avvocati intervistati si è mostrato fiducioso nei confronti di tale strumento.

Tabella 15

raffronto tra la percezione dei conflitti da parte degli intervistati e il numero dei procedimenti giudiziali iscritti al ruolo, relativi alle materie di cui al d.lgs. n. 28/2010 (valori percentuali)

fonte

elaborazione su dati Ministero della Giustizia e su dati Tribunale di Roma (per dati "Tribunale") su dati Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione (per dati "Mappa dei conflitti")



L'indagine conoscitiva sulla percezione del conflitto a Roma appare coerente rispetto ai dati del contenzioso civile trattato dal Tribunale di Roma e dall'Ufficio del Giudice di Pace, nell'ultimo quinquennio.

Non esiste uno scarto significativo tra il livello di conflittualità percepita e la percentuale delle controversie in materia di locazione. Anche la distanza tra la percezione e la realtà nel caso della responsabilità medica e dei rapporti bancari e finanziari è decisamente limitata.

Al contrario, il numero delle cause sulla responsabilità civile automobilistica risulta essere di oltre quattro volte superiore rispetto al tasso di litigiosità percepita dagli intervistati. Mentre i conflitti condominiali portati in giudizio risultano essere circa un terzo di quelli percepiti.

note conclusive

Come già riferito in premessa, tra gli obiettivi della ricerca c'è quello di offrire al Governo e al Parlamento italiani dati utili in occasione della parziale entrata in vigore del decreto 28/2010 sulla conciliazione obbligatoria.

Si è detto che la rilevazione, che ha per ambito di applicazione la città di Roma, se certo non aspira a essere considerata un survey esaustivo sotto il profilo della tecnica statistica, pure rappresenta un test indicativo di tendenze e di fenomeni evolutivi di cui può essere necessario tenere conto.

Compito quindi dell'Osservatorio è quello di riportare, nella sede conclusiva, unicamente elementi obiettivi, lasciando ogni tipo di commento e di valutazione a chi vorrà tenerne conto, per favorire lo sviluppo di strumenti di definizione delle controversie alternativi a quelli del ricorso all'Autorità Giudiziaria.

1. la conciliazione obbligatoria

I dati che emergono dall'indagine, nel loro complesso, fanno ritenere che, per misurare davvero l'efficacia o meno dell'introduzione della conciliazione obbligatoria, occorrerà aspettare un anno, e cioè quando le materie relative a condominio e incidenti stradali verranno comprese tra quelle che dal 21 marzo 2010 sono già sottoposte alla conciliazione obbligatoria. Infatti, sia nell'indagine sul campo, sia in quella compiuta attraverso la ricognizione dei dati forniti dal Tribunale di Roma, risulta che le cause iscritte a ruolo negli ultimi cinque anni e aventi per oggetto le richiamate materie del condominio e degli incidenti stradali, ammontano complessivamente ad oltre il 70 per cento del totale di tutte le materie comprese dal decreto 28/2010.

I dati relativi alle sentenze emesse, sempre negli ultimi cinque anni per le stesse materie, sono assolutamente coerenti. Tali due materie, tra l'altro, appaiono, proprio per la loro tipologia, adatte più delle altre a essere sottoposte preventivamente alla mediazione.

Sono infatti controversie caratterizzate mediamente da un modesto valore, facilmente determinabile, da una non rilevante complessità sotto il profilo giuridico, e da una serialità, presentando la ripetizione dello stesso evento dannoso in un numero significativo di casi. Proprio per queste ragioni, anche sulla base delle esperienze maturate in questi anni, l'esito positivo di una definizione conciliativa delle controversie attinenti a condominio e incidenti stradali appare più probabile. E' evidente, quindi, che il loro ingresso nel novero delle materie da sottoporre a mediazione obbligatoria tra un anno, sarà sicuramente di non poco conto.

2. il settore pubblico

Dalla nostra ricognizione su Roma risulta ancora che le controversie relative al settore pubblico - intendendo con questo l'area dei conflitti che riguardano i rapporti fra cittadini e Pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al tema dell'erogazione di servizi -

assumono una grande rilevanza, non solo quantitativa. Infatti, il 55 per cento degli intervistati dell'indagine sul campo, segnalano una conflittualità diffusa nel settore pubblico. Circa il 30 per cento degli intervistati individuano, più specificamente nel trasporto e nella viabilità le aree ove la conflittualità si manifesta più frequentemente. Tali dati non devono solo interrogare chi amministra la nostra città, ma devono essere analizzati anche dal Legislatore, che, pur in presenza di una diffusa esperienza in tema di pratica conciliativa nel rapporto fra cittadino ed enti erogatori di servizi pubblici (un esempio fra tutti: le Authority), ha ritenuto di escludere le materie relative al settore pubblico da quelle oggetto di conciliazione obbligatoria.

3. la responsabilità del medico

Una particolare attenzione va rivolta al dato relativo alla responsabilità professionale del medico. Dall'indagine condotta dall'Osservatorio a Roma (città dove si concentra peraltro circa il 10 per cento dei

medici di tutta Italia), infatti, risulta che negli ultimi cinque anni le cause iscritte a ruolo aventi per oggetto la responsabilità medica, in netta controtendenza rispetto alle altre, aumentano di oltre il 6 per cento. Il dato in sé, considerato il modesto numero delle controversie giudiziarie che, tra il 2005 e il 2010, ammontano complessivamente a circa 2.400, ha un suo valore specifico di grande rilievo, proprio per l'oggetto della controversia, la salute del cittadino, qualitativamente diverso da graffiature alla carrozzeria o infiltrazioni di acqua nelle pareti. Non vi è dubbio che il dato tragga le sue origini dalla forte tensione conflittuale che si è sviluppata proprio in questi ultimi anni tra medico e paziente che ha trovato come unico sbocco il ricorso alla strada giudiziaria. Non è compito dell'Osservatorio trattare le ragioni di tale incremento. Ci si limita a segnalare che la conciliazione obbligatoria su una materia come la responsabilità medica potrebbe avere effetti deflattivi significativi.

4. la diffamazione a mezzo stampa

Un altro elemento che può essere messo in luce fra i risultati dello studio presentati nel Rapporto riguarda la totale assenza di dati certi e attendibili in merito all'entità delle controversie in materia di diffamazione a mezzo stampa. Una materia, senz'altro rilevante dal punto di vista giuridico e sociale, inserita fra quelle indicate dalla decreto 28/2010, ma sulla cui dimensione e sul cui impatto dobbiamo rilevare la completa mancanza di informazioni.

Nonostante le ricerche effettuate presso le diverse fonti ufficiali e la consultazione di testimoni privilegiati, nessun dato è stato colto. Si ritiene, viceversa, che una informazione attendibile e aggiornata sia indispensabile sia per la diversità dei mezzi di comunicazione di massa, sia per la difficoltà di giungere a una equa determinazione del danno che colpisce il soggetto diffamato. A questo proposito l'Osservatorio intende in futuro dedicare su tale materia un'attenzione specifica.

5. la posizione degli avvocati

Infine, una linea di tendenza che emerge dalla lettura dei dati del Rapporto – solo apparentemente scontata – riguarda la contrarietà inequivoca degli Avvocati nei confronti della conciliazione, così come essa è prevista dal decreto 28/2010. Infatti, poco meno del 50 per cento degli Avvocati intervistati non ritengono utile lo strumento della conciliazione obbligatoria per la definizione delle controversie, a fronte, a esempio, dell'86 per cento dei Vigili urbani che la ritengono positiva. Il dato non è tuttavia ininfluyente. Innanzitutto, esso non è l'espressione del parere di rappresentanti di categoria, ma è stato raccolto fra Avvocati del libero Foro di Roma, privi di incarichi di rappresentanza di associazioni forensi, distribuiti nei 19 municipi della Capitale.

Quel che più conta è che tale parere ha a che vedere con la funzione sociale dell'avvocato, ricavabile dall'art.24 della Costituzione, una funzione che non può essere trascurata, se si ha davvero a cuore

il successo dello strumento della conciliazione. Se da una parte, infatti, il futuro della conciliazione non dipende dal consenso degli avvocati alle norme d.lgs. 28/2010, dall'altra, certamente, le modalità concrete del suo radicamento e della sua affermazione non potranno prescindere dal contributo convinto dei singoli avvocati.

Ringraziamenti

Lo studio è stato reso possibile dalla collaborazione di un grande numero di persone e di organizzazioni, alle quali va la mia personale riconoscenza.

Tiziana Monti e Graziella Porcaro del Comune di Roma, Valeria Silla, Francesco Ventura, Leopoldo Muratori, Donatella Belloni, Alessandra Tombolini, Aldo Areddu e Simona Sardi, avvocati della Porta del Diritto, hanno curato la raccolta dei dati.

Salvatore Chiaramida, del Tribunale di Roma, ha ideato e realizzato il programma "Sirfind" di trattamento informatico dei dati.

I medici di famiglia della FIMMG hanno collaborato alla diffusione dei questionari.

Mario Melanitto ha curato l'elaborazione dei dati e la loro resa in tabelle e grafici.

Marco Zummo é autore del progetto grafico.

Il Consiglio Direttivo dell'Osservatorio ha sostenuto e condiviso la ricerca con pareri e indicazioni decisive.

Paola Moreschini ha partecipato come me fin dall'inizio e curato in ogni sua fase, l'intero progetto.

Annotazioni

