

Anatomia unui sistem ADR

Medierea în România, 2006–2026

Geneză legislativă defectuoasă, captură instituțională și ascensiunea sistemelor paralele de soluționare a litigiilor

Centrul pentru Studiul Conflictelor

Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

în cooperare cu

ADR Center Romania

Iunie 2026

Cuprins

Cuprins.....	2
1. Sumar executiv.....	3
2. Cadru analitic și metodă.....	3
3. O lege înaintea cadrului ei: geneza Legii nr. 192/2006	4
4. Legislație în mișcare: amendamentele și logica lor	5
5. Un organism fără contraponderi: Consiliul de Mediere	6
6. Formarea ca fabrică de diplome.....	7
7. Sistemele paralele: cum a fost ocolită medierea	7
7.1. Sectorul bancar: CSALB.....	8
7.2. Piața financiară nebanară și asigurările: SAL-FIN	8
8. Războiul intern: conflictele Consiliu–mediatori și judiciarizarea profesiei	9
9. Iluzia obligativității: ședința de informare și Decizia CCR nr. 266/2014.....	9
10. Lecția italiană: două Curți Constituționale, două traiectorii.....	10
11. Busola europeană: Directiva 2008/52/CE și costul non-medierii.....	11
12. Statul absent și instituțiile reticente	12
13. Prezentul: un sistem în colaps și o profesie absorbită.....	13
14. Ce s-ar putea importa din modelul italian.....	13
15. Concluzie	14

1. Sumar executiv

România are o lege a medierii din 2006, o profesie de mediator reglementată, un organism de autoreglementare ales de mediatori și, totuși, nu are mediere. Această contradicție este punctul de plecare al raportului de față. La douăzeci de ani de la adoptarea Legii nr. 192/2006, practica medierii este aproape inexistentă în relația cu sistemul de justiție, percepția publică oscilează între indiferență și neîncredere, iar profesia care trebuia să devină o coloană a accesului alternativ la justiție supraviețuiește doar pe hârtie.

Teza raportului este una structurală. Eșecul medierii românești nu se explică prin lipsa de talent a mediatorilor sau prin reticența culturală a justițiabililor, ci printr-un lanț de decizii instituționale care s-au alimentat reciproc: o lege adoptată înaintea cadrului european pe care urma să îl reflecte, amendată apoi haotic; un Consiliu de Mediere construit ca organism autonom, dar fără contraponderi reale care să îi tragă la răspundere pe membri pentru modul în care își exercitau prerogativele și cheltuiau resursele corpului profesional; un sistem de formare necontrolat, care a umflat registrul cu mii de mediatori fără un minim de cunoștințe și experiență; și o absență cronică a dialogului strategic cu sectoarele economice care aveau cea mai mare nevoie de soluționarea amiabilă a disputelor.

Pe acest fond, sectoarele bancar, al asigurărilor și al protecției consumatorului nu au așteptat. Între 2015 și 2016, statul a construit, pe un temei juridic complet separat de Legea medierii, o arhitectură proprie de soluționare alternativă a litigiilor, cu propriul corp de conciliatori și cu excluderea de facto a mediatorilor autorizați. S-au născut astfel sisteme paralele de soluționare a litigiilor, care funcționează exact acolo unde profesia reglementată a eșuat.

Pe scurt: statul român a adoptat o lege, dar nu a avut niciodată o politică publică a medierii. A creat o profesie, apoi a lăsat-o fără piață. Iar atunci când a avut el însuși nevoie de soluționare alternativă a disputelor, a construit-o în altă parte, sub alt nume și cu alți oameni.

Comparația cu Italia, prezentată în acest raport, este instructivă tocmai pentru că cele două țări au plecat de la același obstacol constituțional. Ambele au încercat să facă medierea obligatorie, ambele au văzut măsura cenzurată de Curtea Constituțională. Diferența constă în ceea ce a urmat. Italia a reproiectat mecanismul, l-a integrat cu instanțele și a perseverat, ajungând să folosească medierea de șase ori mai mult decât media europeană¹. România l-a abandonat și nu l-a mai înlocuit cu nimic.

2. Cadru analitic și metodă

Raportul tratează medierea românească nu ca pe o profesie liberală oarecare, ci ca pe o politică publică ce a parcurs un ciclu complet: proiectare, implementare, deteriorare și colaps

¹ Statistici Italia 2011–2022: litigii civile -5%/an, proceduri de mediere +14%/an, acorduri +12%/an; rata de succes de 47% acolo unde părțile depășesc prima întâlnire; UE 2016: Italia folosea medierea de șase ori mai mult decât restul Europei. G. Matteucci; academia.edu.

funcțional. Analiza distinge între trei paliere care, de obicei, sunt confundate în dezbaterile internă. Primul este palierul normativ, adică legea și amendamentele ei. Al doilea este palierul instituțional, adică modul în care a fost construit și guvernat sistemul de mediere. Al treilea este palierul pieței, adică cererea reală de servicii de mediere și modul în care actorii economici și statul au ales să o satisfacă în altă parte.

Distincția dintre dezacord, dispută și conflict, folosită ca instrument de lucru de către Centrul pentru Studiul Conflictelor, ajută aici la formularea problemei. Medierea este, prin natura ei, un mecanism de gestionare a disputelor înainte ca acestea să degenereze în conflicte juridice costisitoare. Un sistem de mediere sănătos captează disputele devreme și le scoate din traiectoria de escaladare. Sistemul românesc a făcut opusul: a lăsat disputele să curgă spre instanță, iar tensiunile interne ale profesiei să se transforme ele însele în conflicte judiciarizate.

Documentarea se sprijină pe textul legii și al amendamentelor sale, pe deciziile relevante ale Curții Constituționale și ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, pe rapoartele și statisticile entităților de soluționare alternativă a litigiilor, pe documente ale Parlamentului European și ale Comisiei Europene și pe literatura comparativă privind modelul italian. Acolo unde datele oficiale lipsesc, raportul semnalează explicit absența lor, întrucât una dintre concluziile cercetării este chiar deficitul cronic de date privind utilizarea medierii în România.

3. O lege înaintea cadrului ei: geneza Legii nr. 192/2006

Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator a fost adoptată de Parlamentul României la 16 mai 2006². Era un gest de modernizare instituțională, parte a efortului de aliniere a justiției românești la standardele occidentale în anii premergători aderării la Uniunea Europeană. Legea definea medierea ca modalitate amiabilă de soluționare a conflictelor cu ajutorul unui terț specializat și înființa Consiliul de Mediere ca organism autonom, cu personalitate juridică, de interes public, cu sediul la București.

Există însă o anomalie de cronologie pe care analizele interne o trec adesea cu vederea. Directiva europeană în materie de mediere, Directiva 2008/52/CE, a fost adoptată abia în mai 2008, cu termen de transpunere în mai 2011³. România a legiferat, așadar, cu doi ani înaintea cadrului european pe care urma ulterior să îl reflecte. Consecința nu a fost doar una de formă. Legea a fost construită fără reperul european care leagă explicit medierea de procedurile judiciare și care cere statelor membre să asigure o relație echilibrată între cele două. În locul acestei integrări, legea românească a tratat medierea ca pe o profesie de sine stătătoare, ridicată în paralel cu sistemul de justiție, nu țesută în el.

Această alegere de proiectare a marcat tot ce a urmat. O profesie autonomă, autoreglementată, dar deconectată de fluxul real al litigiilor are nevoie fie de o cerere spontană puternică, fie de

²Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator, adoptată la 16 mai 2006, Portal Legislativ. legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/71928

³Directiva 2008/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială; termen de transpunere 21 mai 2011. e-justice.europa.eu.

mecanisme care să o conecteze la instanțe. România nu a avut nici una, nici alta. Legea a creat cadrul, dar nu și canalul prin care cazurile să ajungă la mediatori.

4. Legislație în mișcare: amendamentele și logica lor

În cei douăzeci de ani de existență, Legea 192/2006 a fost modificată de mai multe ori, fără ca aceste intervenții să compună o viziune coerentă. Prima revizuire de amploare a venit prin Legea nr. 370/2009⁴, care a reformulat definiția medierii, a rescris reguli privind funcționarea Consiliului și a introdus un mecanism de revocare a acestuia la inițiativa unei pătrimi din numărul mediatorilor autorizați. Mecanismul de revocare, aparent o garanție democratică, avea să rămână în mare parte teoretic, întrucât cvorumul cerut era greu de atins într-un corp profesional dispersat și demobilizat.

Punctul de cotitură a fost Legea nr. 115/2012⁵, intrată în vigoare la 1 octombrie 2012. Ea a făcut două lucruri cu efecte de durată. Primul: a introdus obligația părților de a participa la o ședință de informare privind avantajele medierii, sub sancțiunea inadmisibilității cererii de chemare în judecată. Al doilea, mai puțin discutat, dar la fel de consecvent: a extins mandatul membrilor Consiliului de Mediere de la doi la patru ani. Prima măsură a declanșat criza constituțională analizată mai jos. A doua a redus rotația în organismul de conducere și a consolidat aceleași figuri la cârma profesiei, slăbind tocmai mecanismul de împrăștiere care ar fi putut corecta erorile de guvernare.

După ce ședința de informare obligatorie a fost cenzurată de Curtea Constituțională în 2014, a urmat o perioadă de incertitudine normativă, încheiată abia prin modificarea adoptată de Camera Deputaților în iunie 2018⁶, care a transformat ședința de informare într-una facultativă. Președintele de atunci al Consiliului a salutat schimbarea ca pe o supraviețuire a profesiei. Limbajul însuși, al unei profesii care primește o gură de oxigen, spune mai mult decât intenționa: o profesie care discută despre respirație artificială nu mai discută despre creștere.

Cronologia normativă, pe scurt

An	Act normativ	Efect principal
2006	Legea nr. 192/2006	Reglementează medierea și înființează Consiliul de Mediere, înaintea Directivei europene.
2008	Directiva 2008/52/CE	Cadrul european apare ulterior; medierea rămâne facultativă și legată de instanțe.
2009	Legea nr. 370/2009	Rescrie funcționarea Consiliului; introduce revocarea la 1/4 din mediatori.

⁴Legea nr. 370/2009, MO nr. 831 din 3 decembrie 2009, prima revizuire de amploare a Legii 192/2006.

⁵Legea nr. 115/2012, în vigoare de la 1 octombrie 2012, a introdus ședința de informare obligatorie și a extins mandatul membrilor Consiliului la 4 ani.

⁶Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 192/2006, adoptată de Camera Deputaților la 26 iunie 2018 (149 voturi pentru, 115 împotriva, 16 abțineri). juridice.ro, 27 iunie 2018.

An	Act normativ	Efect principal
2010	Legea nr. 202/2010	„Mica reformă” a justiției; ajustări procedurale privind medierea.
2012	Legea nr. 115/2012	Ședință de informare obligatorie; mandatul Consiliului crește la 4 ani.
2014	Decizia CCR nr. 266/2014	Informarea obligatorie devine neconstituțională.
2018	Lege de modificare	Ședința de informare devine facultativă.

5. Un organism fără contraponderi: Consiliul de Mediere

Consiliul de Mediere a fost gândit ca organism de autoreglementare, ales de mediatori, după modelul corpurilor profesionale clasice. Pe hârtie, aranjamentul este democratic. În practică, autonomia a venit fără arhitectura de control care face autonomia suportabilă. Lipseau procedurile solide de tip check and balance care să răspundă la întrebări elementare: cum sunt trași la răspundere membrii Consiliului pentru deciziile lor, cum este auditat și justificat modul în care se cheltuiesc banii corpului profesional, cum se previne concentrarea puterii în aceleași mâini.

Două categorii de tensiuni au scos la iveală fragilitatea acestui construct. Prima ține de modul de exercitare a prerogativelor. Mediatori au reclamat public că instituția a fost angajată în procese fără o hotărâre adoptată de plen, cu votul majorității membrilor, așa cum cere chiar legea⁷. Cu alte cuvinte, organismul colegial era ocolit tocmai în deciziile cu cele mai mari consecințe. A doua ține de bani. Taxa profesională anuală a devenit, ani la rând, sursa unui conflict permanent între Consiliu și mediatori, cu hotărâri succesive, regimuri de sancționare diferite și debite contestate pentru perioade întregi.

Punctul în care criza de guvernanță a devenit imposibil de ignorat a venit în 2025, când Înalta Curte de Casație și Justiție a confirmat definitiv anularea alegerilor pentru Consiliul de Mediere organizate în 2023⁸. O profesie își vede invalidate de instanța supremă propriile alegeri interne atunci când procedurile democratice de bază nu mai inspiră încredere nici măcar membrilor ei. Acesta nu este un incident administrativ. Este simptomul unui organism care și-a pierdut legitimitatea procedurală în ochii celor pe care îi reprezintă.

Indicator de criză instituțională. În august 2020, Consiliul a sancționat disciplinar peste 3.000 de mediatori pentru neplata taxei anuale, printr-o hotărâre contestată ulterior în instanță pentru vicii de procedură. Un corp profesional care își sancționează simultan

⁷Comunicat al unor mediatori privind angajarea instituției în procese fără hotărâre a plenului, cu invocarea art. 19 alin. (4) din Legea 192/2006. medierepropact.ro.

⁸ÎCCJ, soluție definitivă din 10 aprilie 2025, menținând Sentința civilă nr. 1525/25 septembrie 2024 a Curții de Apel București care a anulat procedura de alegere a membrilor Consiliului de Mediere din 2023. juridice.ro.

majoritatea membrilor nu mai gestionează o profesie; administrează un litigiu cu propriii săi membri.⁹

6. Formarea ca fabrică de diplome

Dacă guvernanta a fost punctul slab dinspre vârf, formarea a fost punctul slab dinspre bază. Legea a încredințat Consiliului avizarea programelor de formare și ținerea listei furnizorilor. Avizarea însă nu a fost dublată de un control real al calității și al participării. Furnizorii erau înscriși pe o listă, dar conținutul efectiv al cursurilor, prezența reală a cursanților și nivelul competențelor dobândite au rămas în mare parte neverificate.

Rezultatul previzibil a fost o inflație de mediatori. Pe piață au pătruns mii de persoane cu un certificat, dar fără un minim de cunoștințe și experiență practică în gestionarea disputelor. Decalajul dintre cei formați, cei autorizați și cei care chiar practică medierea a devenit unul dintre cele mai elocvente simptome ale sistemului. Există zeci de mii de persoane formate, un număr mult mai mic de mediatori autorizați și un număr și mai mic de mediatori care exercită efectiv profesia.

Cifrele de pe registrul oficial confirmă contracția. În 2015, corpul profesional număra 6.714 mediatori cu drept de vot; în 2019, numărul scăzuse la 4.821, o reducere de aproximativ 30% în patru ani¹⁰. În 2021, Consiliul a radiat din Tablou circa 3.700 de mediatori¹¹, iar lista mediatorilor activi actualizată în februarie 2023 indica 4.453 de persoane¹². O profesie care își radiază în câțiva ani mai mulți membri decât număra la un moment dat activi nu trece printr-o curățare sănătoasă a registrului; trece printr-o evaporare.

7. Sistemele paralele: cum a fost ocolită medierea

Cea mai severă dovadă a eșecului nu este declinul numeric, ci faptul că exact sectoarele economice cu cea mai mare nevoie de soluționare amiabilă a disputelor au ales să o construiască în afara medierii reglementate. Banca, asigurarea, piața de capital și protecția consumatorului generează volume mari de dispute repetitive, standardizate, ideale pentru mediere. Niciunul dintre aceste sectoare nu a fost angajat de Consiliul de Mediere într-un dialog strategic serios. Iar atunci când presiunea europeană a impus mecanisme de soluționare alternativă, ele au fost ridicate pe un alt temei juridic, cu alți oameni.

Temeiul este Ordonanța Guvernului nr. 38/2015, care transpune Directiva 2013/11/UE privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum¹³. Această ordonanță a creat o

⁹VeDem Just, acțiune în anulare a Hotărârii nr. 126/2020 a Consiliului de Mediere, prin care peste 3.000 de mediatori au fost sancționați disciplinar pentru neplata taxei anuale. vedemjust.ro, septembrie 2020.

¹⁰C. Adi Gavrilă, analiză a alegerilor Consiliului de Mediere 2019–2023 (6.714 mediatori cu drept de vot în 2015; 4.821 în 2019). adigavrilă.com.

¹¹Radierea a circa 3.700 de mediatori din Tabloul mediatorilor, 2021. avocat.ro.

¹²Lista mediatorilor autorizați activi, cu drept de vot, actualizată la 16 februarie 2023: 4.453 în țară. justnews.ro.

¹³CSALB este înființat în baza OG nr. 38/2015 privind soluționarea alternativă a litigiilor dintre consumatori și comercianți, ce transpune Directiva 2013/11/UE. csalb.ro.

arhitectură de soluționare alternativă complet separată de Legea 192/2006. Entitățile rezultate nu lucrează cu mediatori autorizați, ci cu un corp distinct de conciliatori. Practic, statul a construit un al doilea sistem de mediere, sub alt nume, fără a folosi profesia pe care o crease cu un deceniu mai devreme.

7.1. Sectorul bancar: CSALB

Centrul de Soluționare Alternativă a Litigiilor în Domeniul Bancar, înființat în baza aceleiași OG 38/2015 și în relație cu Banca Națională a României, este cazul cel mai clar. CSALB intermediază disputele dintre consumatori și bănci prin conciliatori, nu prin mediatori autorizați. Iar spre deosebire de medierea reglementată, funcționează. În 2024, băncile au acceptat să intre în 1.077 de negocieri, de aproximativ 23 de ori mai multe decât în 2016; între 2016 și 2024 s-au înregistrat circa 4.300 de împăcări, iar beneficiile cumulate pentru consumatori în peste zece ani de activitate se apropie de 18 milioane de euro¹⁴.

7.2. Piața financiară nebancaară și asigurările: SAL-FIN

În oglindă, Autoritatea de Supraveghere Financiară a creat SAL-FIN, entitatea de soluționare alternativă a litigiilor din domeniul financiar nebancaar, pentru asigurări, piața de capital și pensiile private. SAL-FIN funcționează cu un Corp al Conciliatorilor și a primit, de la înființare, peste 6.500 de cereri, generând beneficii de circa 21 de milioane de lei pentru consumatori în zece ani, cu o concentrare puternică pe segmentul asigurărilor auto obligatorii¹⁵. Și aici, profesia de mediator autorizat este absentă din ecuație.

Efectul de absorbție a fost atât de puternic încât unii mediatori au migrat ei înșiși spre statutul de conciliator, iar Consiliul de Mediere a ajuns să organizeze cursuri de conciliere¹⁶. Medierea reglementată nu doar că a fost ocolită; a fost reciclată în propriul ei concurent.

Cele două arhitecturi, comparativ

Dimensiune	Medierea (Legea 192/2006)	Soluționarea alternativă (OG 38/2015)
Temei juridic	Lege proprie, anterioară Directivei UE	Transpune Directiva 2013/11/UE privind ADR în consum
Cine soluționează	Mediatori autorizați de Consiliu	Conciliatori în cadrul CSALB și SAL-FIN
Sectoare-cheie	Civil, familie, penal (volum redus)	Bancar, asigurări, piață de capital, pensii

¹⁴Date CSALB pentru 2024: 1.077 negocieri acceptate de bănci, creștere de 23 de ori față de 2016; circa 4.300 împăcări 2016–2024; beneficii cumulate de circa 18 milioane EUR în peste 10 ani. economica.net și bankingnews.ro, februarie 2025; raport CSALB la 31 martie 2026.

¹⁵SAL-FIN funcționează în cadrul ASF (Regulamentul ASF nr. 4/2016, OG nr. 38/2015) cu un Corp al Conciliatorilor; peste 6.500 de cereri de la înființare; beneficii de circa 21 milioane lei în 10 ani, preponderent pe segmentul RCA. salfin.ro; asfromania.ro; economica.net, aprilie 2026.

¹⁶Comentariu privind transformarea mediatorilor în conciliatori și cursurile de conciliere organizate chiar de Consiliul de Mediere. avocatu.ro, 2021.

Dimensiune	Medierea (Legea 192/2006)	Soluționarea alternativă (OG 38/2015)
Utilizare reală	Marginală, în declin	Crescătoare; mii de cazuri și zeci de milioane în beneficii
Relația cu statul	Lege adoptată, fără politică ulterioară	Creat și susținut activ de BNR și ASF

8. Războiul intern: conflictele Consiliu–mediatori și judiciarizarea profesiei

O profesie a soluționării amiabile a conflictelor și-a petrecut ultimul deceniu în conflict cu sine. Tensiunile descrise mai sus, în jurul taxei profesionale, al modului de adoptare a deciziilor și al legitimității conducerii, nu au rămas dispute interne. Ele s-au transformat în acțiuni în instanță, sute de litigii care au consumat resursele corpului profesional și i-au erodat imaginea publică.

Lanțul este edificator. Sancționarea în masă a mediatorilor pentru neplata taxei a generat contestații și acțiuni în anulare¹⁷. Angajarea instituției în procese fără hotărâre de plen a generat acuzații de nelegalitate¹⁸. Iar contestarea legalității alegerilor din 2023 a urcat până la Înalta Curte, care a confirmat anularea procedurii electorale¹⁹. Fiecare dintre aceste episoade, luat separat, poate părea o dispută administrativă. Împreună, ele compun imaginea unei profesii care a învățat să își rezolve neînțelegerile exact prin metoda pe care pretinde că o înlocuiește: procesul.

Efectul asupra beneficiarilor este direct. Un justițiabil sau o companie care vede cum corpul mediatorilor se judecă ani la rând cu propria conducere are puține motive să creadă că aceiași oameni îi pot media disputa. Cum observă chiar voci din interiorul profesiei, după treisprezece ani existau mai mulți mediatorii decât medieri, mai multe protocoale cu instituțiile statului decât proiecte comune finalizate și mai mulți ambasadori ai medierii decât mesaje de încurajare din partea lor²⁰.

9. Iluzia obligativității: ședința de informare și Decizia CCR nr. 266/2014

Confruntat cu o cerere absentă, sistemul a încercat scurtătura obligativității. Legea nr. 115/2012 a impus părților, sub sancțiunea inadmisibilității cererii de chemare în judecată, să participe în

²⁰VeDem Just, „D.U.P.Ă. 13 ani: medierea, un proiect care trebuie resuscitat”. vedemjust.ro, 2022.

prealabil la o ședință de informare privind avantajele medierii²¹. Ideea de a încuraja medierea era legitimă. Execuția a fost precară și derizorie. Ședința de informare nu rezolva nimic, nu media nimic și nu obliga la nimic dincolo de prezența formală; ea adăuga un pas procedural înaintea accesului la instanță, fără a oferi în schimb un serviciu de calitate.

Cenzura a venit prin Decizia Curții Constituționale nr. 266 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial la 25 iunie 2014²². Curtea a constatat că obligativitatea informării prealabile constituie o îngrădire a accesului liber la justiție, întrucât instituie un filtru care, prin sancțiunea inadmisibilității, transformă un drept constituțional într-unul condiționat. Decizia a fost completată de Decizia nr. 713/2014, care a vizat tot dispozitive introduse prin Legea 115/2012²³.

Este semnificativ cine a declanșat controlul de constituționalitate. Excepția a fost ridicată de o societate comercială, printr-un mandatar specializat în recuperare de creanțe, într-un dosar la Judecătoria Craiova. Cu alte cuvinte, măsura care trebuia să apropie cetățeanul de mediere a fost percepută, până și de actorii comerciali, ca un obstacol birocratic de eliminat, nu ca o oportunitate de soluționare amiabilă. Aceasta spune ceva despre cât de puțin credibilă devenise medierea românească chiar și ca promisiune.

Lovitura a fost devastatoare nu pentru că obligativitatea ar fi fost soluția corectă, ci pentru că sistemul nu avea nimic în spatele ei. Când singurul instrument de stimulare a cererii a căzut, nu a rămas nimic care să îl înlocuiască. Profesia a intrat în patru ani de derivă normativă, încheiați abia în 2018 cu transformarea ședinței în una facultativă, adică, în practică, cu renunțarea la orice mecanism de conectare la fluxul de litigii.

10. Lecția italiană: două Curți Constituționale, două traiectorii

Comparația cu Italia este utilă tocmai pentru că punctul de plecare a fost izbitor de asemănător. Italia a introdus medierea civilă și comercială obligatorie prin Decretul legislativ 28/2010, intrată în vigoare în 2011 pentru o parte din litigiile civile. În 2012, Curtea Constituțională italiană a cenzurat schema, pe motiv de exces de delegare legislativă²⁴. Până aici, traiectoriile României și Italiei sunt aproape identice: ambele au pariat pe obligativitate, ambele au fost oprite de propria Curte Constituțională.

Diferența începe imediat după. Italia nu a abandonat. Prin Decretul-lege 69/2013, cunoscut drept „Del Fare”, a reintrodus medierea obligatorie într-o formă reproiectată, de tip opt-out, cu o primă întâlnire de informare condusă de un mediator și cu asistență obligatorie a avocatului. A integrat apoi medierea în procesul civil și a mizat pe judecători. Din 2015, magistratura

²²Decizia Curții Constituționale nr. 266 din 7 mai 2014, publicată în MO nr. 464 din 25 iunie 2014. legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/159260.

²³Decizia CCR nr. 713/2014, prin care art. III din Legea nr. 115/2012 a fost declarat neconstituțional.

²⁴Italia: Legea-delegare 69/2009 și D.Lgs 28/2010 (mediere obligatorie din 2011); Corte Costituzionale 2012 (exces de delegare); D.L. 69/2013 „Del Fare” (model opt-out, asistență obligatorie a avocatului); D.Lgs 149/2022 (Reforma Cartabia); D.Lgs 216/2024 („Correttivo”). mediate.com; G. Matteucci.

italiană a trecut de la o neglijare binevoitoare la trimiterea activă a cauzelor spre mediere, ponderea medierilor delegate de instanțe crescând constant²⁵.

Rezultatele cantitative arată distanța dintre cele două drumuri. În intervalul 2011–2022, litigiile civile italiene au scăzut cu circa 5% pe an, în timp ce procedurile de mediere au crescut cu circa 14% pe an, iar acordurile încheiate cu circa 12% pe an. Acolo unde părțile depășesc prima întâlnire și intră efectiv în mediere, rata de succes ajunge la 47%. În 2016, datele europene arătau că Italia folosea medierea de șase ori mai mult decât restul Europei²⁶. Reforma Cartabia din 2022 și 2023 a extins și mai mult materiile supuse medierii și a adăugat stimulente fiscale și o implicare mai mare a administrației publice și a judiciarului.

Diferența esențială. Aceeași piedică constituțională a produs două răspunsuri opuse. Italia a tratat decizia Curții ca pe o cerință de reproiectare și a legat medierea de instanțe și de profesia juridică. România a tratat-o ca pe un verdict final și nu a mai construit nimic. Medierea nu a eșuat în România pentru că a fost interzisă obligativitatea, ci pentru că nimeni nu a proiectat ce vine după.

România și Italia, după cenzura constituțională

Dimensiune	România	Italia
Cenzura CCR	Decizia 266/2014: informarea obligatorie, neconstituțională	2012: medierea obligatorie cenzurată pentru exces de delegare
Reacția statului	Abandon; ședință facultativă din 2018	Reproiectare prin „Del Fare” (2013), model opt-out
Rolul instanțelor	Marginal; fără trimitere activă	Trimitere activă a cauzelor spre mediere din 2015
Asistența avocatului	Neintegrată	Obligatorie în procedura de mediere
Rezultat	Colaps funcțional	Mediere de 6 ori peste media UE (2016)

11. Busola europeană: Directiva 2008/52/CE și costul non-medierii

Cadrul european nu a impus niciodată medierea obligatorie. Directiva 2008/52/CE urmărește facilitarea accesului la soluționarea alternativă și o relație echilibrată între mediere și procedurile judiciare, lăsând statelor membre libertatea instrumentelor²⁷. Tocmai de aceea,

eșecul românesc nu poate fi pus pe seama unei constrângeri externe rigide. Bruxelles-ul a cerut echilibru și stimulare, nu o anumită soluție.

Diagnosticul european al problemei este, de altfel, cunoscut. Studiul comandat de comisia juridică a Parlamentului European în 2014, intitulat „Rebooting the Mediation Directive”, a constatat că medierea era folosită în mai puțin de 1% din cauzele din Uniune și că, în 46% dintre statele membre, se înregistrau sub 500 de medieri pe an²⁸. Soluția propusă nu era obligativitatea generalizată, ci stabilirea, de către fiecare stat, a unui raport-țintă echilibrat între litigiile civile și medieri, dublat de stimulente concrete.

Rezoluțiile ulterioare ale Parlamentului European și raportul Comisiei din 2016 au confirmat că impactul Directivei a variat enorm între state, în funcție de stimulentele financiare oferite, de implicarea instanțelor și de cerințele de calitate impuse mediatorilor²⁹. Lecția implicită pentru România este că variabila decisivă nu a fost legea, ci ecosistemul de stimulente din jurul ei, exact ceea ce a lipsit.

12. Statul absent și instituțiile reticente

Firul care leagă toate secțiunile anterioare este absența statului ca arhitect de politică publică. Statul român a făcut un singur lucru consistent în materie de mediere: a adoptat legea. Apoi s-a retras. Nu a construit un sistem de stimulente, nu a integrat medierea în procesul civil prin trimitere activă din partea instanțelor, nu a finanțat sustenabil utilizarea ei și nu a folosit-o în propriile dispute.

Reticența instituțiilor juridice tradiționale, avocați, notari, judecători, a completat tabloul. În absența unui beneficiu clar și a unei integrări procedurale, aceste profesii au văzut medierea fie ca pe un concurent, fie ca pe un pas inutil. Percepția publică s-a aliniat: pentru mulți, mediatorul a rămas o profesie inventată, a cărei necesitate nu este evidentă³⁰. Sprijinul declarativ din partea autorităților și a mediului de afaceri nu s-a tradus aproape niciodată în utilizare voluntară reală.

Chiar și fondurile europene dedicate accesului la justiție, disponibile prin Programul Operațional Capacitate Administrativă, au fost folosite preponderent pentru campanii de informare și conștientizare, nu pentru construirea unei infrastructuri durabile de conectare a medierii la sistemul judiciar³¹. S-a finanțat vorbirea despre mediere, nu practicarea ei.

Contrastul cu sistemele paralele descrise în secțiunea 7 este aici cel mai dur. Atunci când statul, prin Banca Națională și prin Autoritatea de Supraveghere Financiară, a avut nevoie reală de soluționare alternativă pentru disputele din sectoarele pe care le reglementează, a construit-o

²⁸G. De Palo et al., „Rebooting the Mediation Directive”, studiu pentru Comisia JURI a Parlamentului European, 2014: medierea folosită în mai puțin de 1% din cauzele din UE; în 46% dintre statele membre, sub 500 de medieri pe an.

²⁹Rezoluția Parlamentului European din 12 septembrie 2017 privind transpunerea Directivei 2008/52/CE (2016/2066(INI)); Raportul Comisiei Europene din august 2016.

³¹POCA 2014–2020, cererea de proiecte CP 3/2017 „Sprijin pentru acțiuni de îmbunătățire a accesului la justiție”; proiecte de informare derulate de asociații de profil. finantare.ro; acceslajustitie.assoc.ro.

cu seriozitate, a finanțat-o și a făcut-o să funcționeze. Doar că a făcut-o în afara medierii. Statul a demonstrat astfel că știe să construiască soluționare alternativă performantă atunci când vrea; nu a vrut niciodată să o construiască pentru profesia de mediator.

13. Prezentul: un sistem în colaps și o profesie absorbită

Tabloul actual reunește toate firele. Numărul mediatorilor activi a scăzut constant și o parte dintre cei rămași sunt dezangajați, întrucât profesia nu generează un volum de cazuri suficient pentru a constitui o sursă de venit. Publicul este în mare parte indiferent și lipsit de încredere, fără o experiență directă pozitivă cu medierea și fără un canal instituțional care să i-o ofere. Instituțiile juridice rămân, în cel mai bun caz, neutre. Conducerea profesiei a trecut prin invalidarea propriilor alegeri.

Între timp, cererea reală de soluționare amiabilă a disputelor, departe de a dispărea, a migrat. Ea este satisfăcută de conciliatorii din sistemele bancar și financiar nebancar, care rezolvă mii de cazuri și produc beneficii concrete. Medierea reglementată nu a fost învinsă de instanțe; a fost ocolită de o piață care și-a găsit alte canale. Aceasta este forma cea mai tăcută a eșecului: nu un colaps zgomotos, ci o irelevanță administrată.

Paradoxul final. Soluționarea alternativă a litigiilor prosperă în România. Doar medierea, ca profesie reglementată prin Legea 192/2006, este în colaps. Cererea există, instrumentul funcționează, dar profesia construită explicit pentru a-l furniza a fost lăsată pe dinafară de propriul stat.

14. Ce s-ar putea importa din modelul italian

Concluziile unui raport de diagnostic nu sunt rețete, ci direcții pe care decidenții ar trebui să le evalueze. Modelul italian oferă câteva repere transferabile, cu condiția adaptării la realitatea românească și la jurisprudența constituțională internă.

Integrarea cu instanțele. Variabila decisivă în Italia nu a fost legea, ci momentul în care judecătorii au început să trimită activ cauzele spre mediere. Fără implicarea magistraturii, orice reformă a medierii rămâne o construcție pe lângă sistemul de justiție, nu în interiorul lui.

Un obstacol constituțional ocolibil prin proiectare. Italia a reintrodus obligativitatea într-o formă care respectă accesul la justiție: o primă întâlnire reală, din care părțile pot ieși liber. Orice mecanism de stimulare a cererii în România trebuie proiectat de la început în jurul Deciziei CCR 266/2014, nu împotriva ei.

Stimulente concrete, nu indemnuri. Reducerile de taxe, facilitățile fiscale și consecințele procedurale pentru refuzul nejustificat al medierii au contat mai mult decât campaniile de informare. Recomandarea europeană a unui raport-țintă echilibrat între litigii și medieri oferă un reper măsurabil.

Calitatea înaintea cantității. Inflația de mediatori formați superficial a subminat încrederea. Un sistem de formare cu control real al calității și al participării, dublat de standarde de practică verificabile, este precondiția oricărei relansări.

Guvernanță cu contraponderi. Niciun mecanism de stimulare a cererii nu va salva o profesie a cărei conducere își vede anulate alegerile. Reforma instituțională a Consiliului, cu audit, răspundere și rotație reală, este la fel de urgentă ca reforma legislativă.

Există și un punct de plecare pragmatic, ignorat până acum. Sistemele paralele de conciliere din sectorul bancar și financiar nebankar funcționează. În loc să fie tratate ca un concurent, ele pot fi studiate ca un model intern de succes și, eventual, ca o punte de reconectare a mediatorilor autorizați la fluxul real de dispute. România nu trebuie să importe doar din Italia; trebuie mai întâi să se uite la ce funcționează deja la ea acasă³².

15. Concluzie

Povestea medierii românești nu este povestea unei idei greșite, ci a unei idei bune lăsate fără infrastructură. Legea a venit înaintea cadrului european, amendamentele au venit fără viziune, organismul de conducere a venit fără contraponderi, formarea a venit fără calitate, iar piața a venit, dar a fost direcționată în altă parte. Fiecare verigă a slăbit-o pe următoarea, până când profesia a rămas o formă fără conținut.

Dacă există o lecție care leagă toate secțiunile acestui raport, ea nu privește medierea, ci modul în care statul român tratează politicile publice. Aici, statul a confundat adoptarea unei legi cu rezolvarea unei probleme. A crezut că, votând cadrul, a creat și practica. Sistemele paralele de conciliere demonstrează contrariul: soluționarea alternativă a litigiilor funcționează atunci când cineva o proiectează, o finanțează și o conectează la realitate, și se ofilește atunci când este lăsată să se descurce singură.

Întrebarea pe care o ridică acest raport nu este dacă medierea mai poate fi salvată în România. Este dacă există voința de a o trata, în sfârșit, ca pe o politică publică, nu ca pe un text de lege uitat în Monitorul Oficial. Răspunsul la această întrebare nu se află în mâinile mediatorilor, ci în cele ale instituțiilor care, până acum, au preferat să construiască soluționarea alternativă oriunde altundeva decât acolo unde promisese.

Notă privind sursele. Raportul se bazează pe textul Legii nr. 192/2006 și al amendamentelor sale, pe deciziile Curții Constituționale și ale ÎCCJ citate, pe rapoartele și comunicatele CSALB și SAL-FIN, pe documente ale Parlamentului European și ale Comisiei Europene și pe literatura comparativă privind modelul italian. Datele statistice provin din sursele indicate în note și reflectă cele mai recente valori publicate la data redactării. Acolo unde cifrele oficiale privind utilizarea medierii lipsesc, acest lucru este semnalat ca atare.