

Dott.ssa Papoff, i primi di Giugno si è svolta a Reggio Calabria l'Assemblea Nazionale annuale degli Osservatori sulla Giustizia Civile, a cui ha partecipato parlando di "Adr nelle controversie in cui è parte una Pubblica Amministrazione". Qual è il quadro che si presenta soprattutto nell'ambito territoriale del Tribunale civile di Roma, dove lei opera quotidianamente come magistrato ordinario?

“Si tratta di un contenzioso molto vasto, soprattutto presso il Tribunale di Roma, per ragioni di competenza territoriale, ma che impegna in misura notevole anche gli altri uffici giudiziari del territorio nazionale. Sulla base di una prima osservazione generale sulla quantità e qualità del contenzioso, si è potuto constatare come l'aumento delle controversie tra cittadino e pubblica amministrazione sia causato da diversi fattori. La crisi economica ha portato, da un lato, gli enti pubblici a ritardare i pagamenti e dall'altro, maggiori difficoltà per i privati a rispettare gli impegni assunti in relazione a finanziamenti pubblici ottenuti o appalti commissionati. Il generarsi di conflitti tra cittadino e P.A., a sua volta, ha provocato un rallentamento complessivo dell'economia. La lunghezza dei tempi del contenzioso, infatti, comporta il maturare di interessi moratori e l'immobilizzazione di denaro pubblico. Si assiste, inoltre, ad un incremento delle domande di risarcimento da parte dei cittadini, fondate sulla posizione istituzionale della P.A. di garanzia di diritti ed interessi fondamentali, con cui si lamenta la inefficacia dell'esercizio della funzione pubblica o il mancato rispetto degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria. Basti pensare alle numerose controversie in cui viene imputata ad enti ed organi pubblici l'omessa vigilanza sull'esercizio del credito a tutela dell'attività del risparmio. Dal confronto di esperienze tra giudici e avvocati coinvolti nei lavori, poi, sono emerse in questo ambito sia una generale diffidenza della parte sostanziale pubblica, sia una grossa sfiducia dei privati nei confronti del ricorso ai rimedi alternativi di risoluzione dei conflitti. Si è constatato, infatti, che spesso le pubbliche amministrazioni preferiscono attendere comunque una pronuncia giurisdizionale, anche se la soluzione concordata sarebbe di fatto più vantaggiosa”.

Che cosa, secondo Lei, genera questa sostanziale incapacità di trovare un accordo?

“Ad esempio, per come viene spesso riferito dagli avvocati sia del libero foro che delle avvocature interne, il timore dei funzionari che rappresentano la volontà dell’ente, di disporre in maniera impropria di interessi pubblici, oltre che di denaro pubblico, anche di provenienza comunitaria. In alcuni casi si arriva anche a negare la stessa possibilità di transigere, nonostante il tenore della Circolare n. 9 del 2012 della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della Funzione Pubblica) abbia chiarito, con riguardo al D. Lgs. n. 28/2010, che *“non si rinvergono disposizioni che escludono le pubbliche amministrazioni dall’ambito di applicazione della disciplina introdotta. Pertanto, la normativa in materia di mediazione in ambito civile e commerciale trova applicazione anche in riferimento al settore pubblico”*. E’ apparso quindi necessario approfondire preliminarmente, per i vari settori di contenzioso e per le varie P.A., quali siano i limiti che, sia la normativa, primaria e secondaria, sia l’opportunità amministrativa pongono alle soluzioni conciliative. In alcuni settori della amministrazione pubblica, per esempio in quello dei finanziamenti, esistono delle linee guida sui limiti entro i quali possono essere concesse dilazioni di pagamento o rinegoziazione di mutui. Occorre inoltre comprendere quali siano i possibili profili di responsabilità a livello contabile, sia per le ipotesi di soluzione conciliativa della controversia che per quelle di mancata accettazione di una proposta transattiva. Per questo tipo di esame, è stato ritenuto necessario un dialogo tra avvocatura e rappresentanti legali degli enti pubblici, o comunque funzionari a cui sono attribuiti poteri transattivi, ma anche un confronto con magistrati della Corte dei Conti”.

Cosa si potrebbe fare per ovviare a tale situazione di stallo?

“Sarebbe opportuno generalizzare lo strumento di linee guida che possano essere d’ausilio per gli enti pubblici nel tracciare gli ambiti di una possibile soluzione conciliativa. Si tratta però di un grosso sforzo organizzativo, perché le linee guida devono essere il più possibile omogenee in tutto il territorio nazionale, per una ragione

di coerenza dell'azione pubblica, e poi anche perché occorre tener conto delle esigenze diverse di ciascun ente locale. Le linee guida, inoltre, potrebbero suggerire le modalità più opportune nella gestione dell'*iter* della procedura di mediazione e i rapporti tra avvocatura e parte pubblica, in questo ambito. Si dice che mediare tra soggetti portatori di interessi personali sia particolarmente complicato per l'acrimonia che connota le controversie, ma, al contrario, l'impersonalità dell'ente pubblico comporta una difficoltà di colloquio tra giudice, avvocato e parte pubblica. Spesso gli avvocati riferiscono di proposte conciliative che si perdono nel nulla, anche per la difficoltà di individuare i funzionari pubblici con cui relazionarsi. Solo in alcuni enti e per alcune materie, sono stati creati degli appositi organismi conciliativi ed emanate delle disposizioni per favorire la conciliazione. Per tutte queste ragioni, è particolarmente proficua la collaborazione tra l'Osservatorio della Giustizia civile, l'Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione, la Camera regionale di conciliazione del Lazio e l'Istituto regionale di studi giuridici del Lazio "A. C. Jemolo". In occasione dei confronti avuti, è emersa l'importanza di focalizzare le questioni interpretative delle norme di legge che danno origine a maggiore incertezza. Un obiettivo, la cui realizzazione diventa imprescindibile, è quello di rendere il più possibile prevedibili le decisioni, al fine di un calcolo razionale del rapporto costi/benefici della mediazione. Solo se gli orientamenti giurisprudenziali consolidati sono adeguatamente palesati, è possibile proporre alle parti una soluzione conciliativa ragionevole, sia nella fase anteriore all'instaurarsi del contenzioso sia durante la controversia, consentendo alle stesse di concordare a livello monetario una soluzione transattiva e di evitare anche dispendiose consulenze tecniche. Questo rappresenta sicuramente uno sforzo a cui è tenuta la magistratura, oltre a quello di individuare le forme e i momenti più proficui per la gestione di una possibile soluzione conciliativa nella fase giudiziale, non essendo ancora ben focalizzato quale sia il tipo di contributo più valido che il giudice può dare per favorire il dialogo tra privati, avvocati e parte pubblica".

Ci può illustrare quali sono le iniziative in cui si concretizza la collaborazione tra organismi a cui accennava prima?

“Per tentare di risolvere queste problematiche, ad esempio, è stato previsto, insieme all’Osservatorio sui Conflitti e sulla Conciliazione, uno spazio di approfondimento comune su alcuni temi di rilievo in materia di conciliazione delle controversie con la P.A., articolato in una serie di incontri, presso il Tribunale di Roma, calendarizzati nei mesi di Luglio, Ottobre e Novembre. Il primo si è già svolto nel mese di Maggio. L’obiettivo principale è quello di approfondire la tematica della conciliazione nel processo, ma tra gli scopi degli incontri vi è anche quello di raccogliere idee e proposte, grazie al contributo diretto delle “avvocature pubbliche”, per individuare le controversie potenzialmente conciliabili, in una fase in cui il contenzioso è già in atto, ma possibilmente anteriore a quella istruttoria. A tal proposito, sono state individuate quattro materie di interesse: responsabilità professionale medica; danni a persone o cose (responsabilità per cose in custodia, buche stradali, caduta di alberi); contributi pubblici; rapporti tra fornitori ed enti pubblici, con particolare riferimento al Servizio Sanitario Nazionale. Nell’ottica di una maggiore valorizzazione della mediazione e dei metodi di soluzione della lite, alternativi alla sentenza, il Tribunale di Roma ha inoltre previsto di dare corso ad un progetto, già sperimentato dal Tribunale di Firenze, per promuovere la cultura della gestione stragiudiziale dei conflitti e specialmente della cosiddetta mediazione demandata. Il progetto sarà sperimentato da alcuni giudici del Tribunale di Roma, prevedendo una fase preliminare di formazione di studenti universitari che poi affiancheranno il giudice nello studio dei fascicoli di causa e nella selezione delle cause potenzialmente mediabili. Per ogni fascicolo, sarà redatta dallo studente una scheda di lite utile al giudice per lo studio della causa e la puntuazione caso per caso dei motivi di possibile conciliabilità. Sulla base di questi elementi, il giudice valuterà le cause da inviare in mediazione demandata. Il progetto prevede una successiva attività di monitoraggio delle procedure svolte presso gli organismi di mediazione e delle udienze di verifica dei risultati raggiunti. Speriamo di potere importare questo metodo di lavoro anche nel contenzioso con la P.A.”.