

# ROMAOSSERVATORIO



Relazione del gruppo ADR sul tema della mediazione nelle controversie in cui è parte una pubblica amministrazione in vista della XIV Assemblea Nazionale degli Osservatori sulla Giustizia Civile, Reggio Calabria 7, 8 e 9 giugno 2019

Nell'ambito del gruppo romano che si occupa dei metodi alternativi di risoluzione dei conflitti, anche detti ADR (dall'acronimo inglese di Alternative Dispute Resolution), si è ritenuto di dedicare particolare attenzione e studio al tema della mediazione nelle controversie in cui è parte una pubblica amministrazione. Si tratta di cause numerose, soprattutto presso il Tribunale di Roma cui è attribuito, per ragioni di competenza territoriale, gran parte del contenzioso che coinvolge lo Stato e diversi enti pubblici nelle materie devolute alla giurisdizione del Giudice Ordinario.

Il gruppo di lavoro ha preferito concentrare la propria attenzione su tali tipi di controversie anche nella convinzione che l'incentivazione della presenza della p.a. in mediazione possa contribuire efficacemente alla diffusione della cultura della gestione stragiudiziale dei conflitti. Basti pensare che si tratta spesso di controversie numerose e seriali (che coinvolgono una sola amministrazione, ma tante controparti private) o anche di rapporti destinati a prolungarsi nel tempo, al di là della definizione della singola controversia.

Dal confronto e dallo scambio di esperienze tra i giudici e gli avvocati coinvolti nei lavori è emersa una generale diffidenza della parte sostanziale pubblica all'accesso ai rimedi alternativi di risoluzione dei conflitti. Si è constatato che spesso le pubbliche amministrazioni preferiscono attendere una pronuncia giurisdizionale, di cui è già prevedibile l'esito negativo, piuttosto che assumersi la responsabilità di una soluzione concordata, da cui deriverebbe sicuramente un minore esborso di denaro per l'erario. E ciò nonostante il tenore della Circolare n. 9 della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della Funzione Pubblica) che ha chiarito, con riguardo al d. l.vo 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”*.

Il gruppo di studio e di lavoro ha cercato di promuovere iniziative volte ad una comune riflessione, partecipando attivamente alla realizzazione di un programma di incontri proposto dall'Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione, in collaborazione con la Camera regionale di conciliazione del Lazio e l'Istituto regionale di studi giuridici del Lazio "A. C. Jemolo".

In particolare, è stato previsto uno spazio di approfondimento comune su alcuni temi di rilievo in materia di conciliazione delle controversie della p.a., articolato in una serie di incontri, presso il Tribunale di Roma, calendarizzati nei mesi di maggio, luglio, ottobre e novembre.

L'obiettivo è quello di approfondire la tematica della conciliazione non in una fase antecedente alla instaurazione del procedimento giudiziario, ma dopo l'iscrizione a ruolo della causa tra il cittadino e una p.a.

Lo scopo degli incontri è quello di raccogliere idee e proposte, anche con il contributo diretto delle "avvocature pubbliche", al fine di individuare le controversie potenzialmente conciliabili in una fase anteriore a quella istruttoria, una specie di fase filtro affidata al Giudice. Sono state individuate quattro materie di interesse, ai fini della conciliazione nel processo, da trattare nei diversi incontri, ovvero: la responsabilità professionale sanitaria delle strutture pubbliche; la responsabilità per danni da omessa custodia di beni pubblici (buche stradali, caduta di alberi); erogazione e restituzione di contributi pubblici; rapporti contrattuali nella sanità pubblica, in particolare tra fornitori di beni e servizi e il Servizio Sanitario Nazionale.

Nel corso del primo incontro, tenutosi il 9 maggio scorso, il Presidente della XIII Sezione civile del Tribunale di Roma, sezione cui sono assegnate le cause di responsabilità medica, ha evidenziato che, a seguito dell'entrata in vigore della legge Gelli, si è potuto registrare un incremento dei procedimenti di accertamento tecnico preventivo di circa il 30-40 % rispetto a quelli introdotti nell'anno precedente, riferendo tuttavia che non si è ancora in condizioni di verificare quanti di questi giudizi siano poi sfociati in un giudizio di merito ex art. 702-bis cpc.

È emerso che sono di fondamentale importanza, per una soluzione conciliativa del conflitto, la prevedibilità delle decisioni (che potrebbe raggiungersi soprattutto con l'introduzione delle attese tabelle normative del danno biologico), nonché l'adeguata formazione dei consulenti tecnici che, all'esito dell'indagine svolta, dovrebbero

formalizzare nel procedimento di ATP la concreta proposta conciliativa, al fine di mettere in condizioni la struttura sanitaria pubblica di fare una precisa scelta.

A questo riguardo è stato messo in evidenza che in nove casi su dieci il giudice condivide le conclusioni del CTU, motivo per cui deve essere posta particolare attenzione alla formazione dei consulenti tecnici medici che devono essere dotati di adeguate competenze nella specifica materia sanitaria oggetto della controversia e devono possedere qualità comunicative e relazionali funzionali all'attività conciliativa.

Si è evidenziato che, in presenza di una proposta conciliativa concreta dell'ausiliario in sede di ATP, la mancata adesione da parte della p.a. potrebbe esporla al danno erariale sotto il profilo delle conseguenze del mancato accordo (danno comparativamente valutabile rispetto al contenuto della successiva sentenza).

Dallo scambio di esperienze tra i partecipanti ai lavori è emerso che, nel caso in cui sia formulata una proposta *ex art. 185-bis cpc*, la p.a. si sente generalmente sollevata da problemi di responsabilità ed è maggiormente disposta ad accogliere la proposta conciliativa del giudice.

L'avvocatura pubblica ha poi proposto di proseguire i lavori per la predisposizione di un decalogo delle tecniche di mediazione, in sostanza delle "Linee Guida sui parametri con cui avanzare proposte conciliative che riguardino le Pubbliche Amministrazioni". In particolare si è proposto di individuare dei parametri, da fissare a livello regionale, che attengano a previsioni di danno, di tempi e di costi, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo.

Nel corso dell'incontro è altresì emersa l'utilità di far partecipare ai prossimi appuntamenti anche rappresentanti della Procura della Corte dei conti, per cogliere, con l'apporto della loro esperienza, gli aspetti che possono dar luogo alla responsabilità erariale (che costituisce per gli amministratori pubblici l'elemento di maggior freno alla soluzione conciliativa della controversia). È stato messo in evidenza anche come sia utile a indurre la p.a. alla definizione extra-giudiziarie della lite una proposta conciliativa del giudice, che, senza anticipare l'esito della decisione, sia il più possibile specifica e dettagliata.

Nei prossimi incontri l'attenzione sarà dunque concentrata anche su questi aspetti, da indagare soprattutto per il tramite dell'esperienza dei magistrati contabili.

Parallelamente a questi quattro incontri, allo scopo di una sempre maggiore valorizzazione della mediazione e dei metodi soluzione della lite alternativi alla sentenza, il Tribunale di Roma ha previsto di dare corso ad un progetto, già sperimentato presso il Tribunale di Firenze, diretto a promuovere e diffondere la cultura della gestione stragiudiziale dei conflitti, con particolare riferimento alla mediazione demandata.

Il progetto, che sarà sperimentato da alcuni giudici delle Sezioni appartenenti all'area mercato del Tribunale di Roma, prevede una fase preliminare di formazione di studenti universitari, che poi affiancheranno il giudice nello studio dei fascicoli di causa e nella selezione delle cause che presentano potenziali profili di mediabilità.

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.