



CONCILIARE CON LA P.A. PROSPETTIVE ED ESPERIENZE ESEMPLARI

Un approccio più efficace ed efficiente per la risoluzione delle controversie

MARCO MARINARO

Avvocato e Conciliatore - Cultore della Cattedra di Diritto civile - Università di Salerno

Cultore della Cattedra di Mediazione e conciliazione - Università di Pisa mmarinaro@unisa.it

La progressiva diffusione degli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie e in particolare della conciliazione/mediazione in ogni settore del diritto civile, induce a interrogarsi sulle opportunità offerte da questo rinnovato approccio alle liti anche nei rapporti in cui sia parte la P.A.. Invero, anche soltanto la proposizione della tematica suscita tuttora profonde resistenze culturali non tanto degli studiosi quanto dei funzionari preposti, poco inclini a seguire il mutamento culturale, prim'ancora che legislativo, che pervade una P.A. radicalmente trasformata. In questo contesto gli ostacoli solitamente opposti dai dirigenti a tutela dell'ente rappresentato sono destinati gradualmente ad affievolirsi e scomparire se si considera, ad esempio, che preferire sempre e comunque la via giudiziale espone l'ente stesso alla difesa in due gradi di giudizio, sino in Cassazione con tempi, costi e risultati tutti da valutare. E allora non appare superfluo ricordare come l'agire della P.A. debba essere sempre orientato dal principio fondamentale espresso dall'art. 97, comma 1, della Carta Costituzionale assicurando «il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione». Occorre dunque perseguire il "buon andamento" e cioè l'efficacia - intesa come raggiungimento dello scopo - e l'efficienza - intesa come migliore impiego delle risorse dell'azione - dell'amministrazione. In questa prospettiva, particolare rilievo assumono le numerose riforme legislative operate sin dal 1990 (con la famosa normativa ex L. 241/90 che ha imposto la "trasparenza") e indirizzate alla "privatizzazione" della P.A.; come anche la

creazione di enti di diritto privato a totale o prevalente capitale pubblico per la gestione dei servizi pubblici e la necessità di confrontarsi e adeguarsi agli standards europei dell'organizzazione amministrativa che hanno condotto a una gestione di tipo manageriale per il perseguimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia. E ancora, l'introduzione legislativa di procedimenti conciliativi anche obbligatori in ambiti pubblicistici (ad es. nell'appalto di opere pubbliche e nel rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A.) e la possibilità di stipulare con il privato accordi sostitutivi o integrativi della consueta attività provvedimentale (ex art. 11 L. 241/90). Infine, deve far riflettere l'affermarsi di un orientamento della Corte dei Conti volto alla condanna per mala gestio e lite temeraria della «resistenza in giudizio a ogni costo» da parte della P.A., comportamento tuttora diffuso e sicuramente da stigmatizzare. D'altro canto si deve comunque rimarcare che potranno essere conciliate le liti aventi a oggetto diritti disponibili purché siano osservati i criteri di economicità, efficienza, efficacia e ragionevolezza. Sul punto si può precisare che in tal guisa potranno essere conciliate le controversie aventi ad oggetto situazioni patrimoniali disciplinate contrattualmente tra la P.A. e il privato, mentre non potranno essere conciliate quelle liti relative a posizioni di diritto pubblico alle quali siano pur collegate situazioni patrimoniali (si pensi ad esempio agli atti vincolati, alle obbligazioni naturali, ecc.). Peraltro non può sottacersi che le resistenze tuttora opposte dalla classe dirigente della P.A., alla quale spetta il compi-

to di gestione in contrappunto al potere di indirizzo e controllo di natura politica dell'ente pubblico, trovano fondamento attualmente nel timore di incorrere nell'accertamento della responsabilità contabile. Tuttavia, «la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali» (art. 1, comma 1, L. 20/1994 e s.m.i.). La norma citata e l'interpretazione della stessa fornita dalla Corte dei Conti e dalla Cassazione quindi consentono all'ente pubblico di accedere al procedimento conciliativo nell'ambito delle finalità istituzionali dello stesso non soltanto qualora assuma scelte discrezionali, ma ogniqualvolta la scelta operata sia ragionevole e magari supportata da oggettive valutazioni tecnico-giuridiche o da pareri. A questo punto notevole interesse rivestono le esperienze maturate da alcuni enti pubblici, che con lodevole lungimiranza hanno ritenuto da alcuni anni di avviare e regolamentare "sportelli di conciliazione" finalizzati al perseguimento del buon andamento dell'ente e della soddisfazione del cittadino. Il primo esperimento è quello del Comune di Roma il quale ha istituito uno Sportello cui possono accedere quanti richiedano un risarcimento danni all'Amministrazione comunale capitolina. Il valore massimo della controversia è fissato in 12.911,42 euro e l'interessato potrà presentare la domanda presso l'U.R.P. della Circoscrizione in cui si è verificato l'evento dannoso allegando la documentazione analiticamente richiesta. In esito alla stessa, espletati i dovuti accertamenti e acquisito il parere favorevole dell'avvocatura, l'istante sarà invitato a presentarsi presso la Camera di conciliazione per espletare il relativo tentativo. La casistica più frequente riguarda i dissesti del manto stradale di proprietà comunale, la

caduta di alberi o gli allagamenti provocati da tombini otturati. Altra esperienza è quella del Comune di Jesi che ha stipulato una convenzione con la Camera Arbitrale Aesina alla quale possono rivolgersi i cittadini per la soluzione di controversia - senza limiti di materia e di valore - dopo aver espletato ogni tentativo personale o tramite il Difensore Civico senza ottenere una risposta ritenuta soddisfacente dal Comune. Il procedimento, esente da ogni costo, deve concludersi entro 60 giorni dalla proposizione dell'istanza. Anche il Comune di Napoli propone ai cittadini un'alternativa rapida ed efficace per la soluzione delle controversie; l'Ente ha stipulato infatti una convenzione con la locale Camera di Commercio per la trattazione di liti aventi a oggetto il risarcimento danni per un valore massimo di 15.493,71 euro. Oltre a quella degli enti locali, si deve segnalare un'esperienza unica nel panorama nazionale e particolarmente innovativa. Infatti, il Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano ha istituito uno Sportello di Conciliazione per la soluzione di controversie e problematiche anche di rilievo collettivo attinenti all'ambiente e al turismo. L'Ente Parco, nell'ambito della sue finalità istituzionali, ha ritenuto di offrire ai Comuni del suo ampio comprensorio (ben 80 nella provincia di Salerno) la possibilità di stipulare convenzioni con associazioni ed enti non lucrativi, per la promozione dell'approccio conciliativo alle problematiche del turismo e dell'ambiente, individuali e collettive. Queste iniziative, destinate a diffondersi rapidamente, grazie anche all'opera di sensibilizzazione svolta in maniera capillare dalle Camere di Commercio, segnalano l'interesse crescente ed esponenziale per un rinnovato approccio alla risoluzione stragiudiziale delle controversie da parte di una più consapevole classe politica e dirigente nel perseguimento del "buon andamento" della Pubblica Amministrazione.

