

SILVIA IZZO

IL RICORSO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
ALLE SOLUZIONI STRAGIUDIZIALI
DELLE CONTROVERSIE:
VECCHI PROBLEMI E NUOVE PROSPETTIVE

SOMMARIO: 1. Il potenziamento delle ADR nell'ambito della riforma della giustizia civile. – 2. Le soluzioni negoziali delle liti tra dimensione paritaria dell'azione amministrativa e responsabilità erariale. – 3. La disciplina dettata dal d.lgs. n. 149/2022. – 4. L'ambito soggettivo di applicazione della disciplina riformata. – 5. La speciale responsabilità del pubblico agente per la conclusione dell'accordo di conciliazione. La colpa grave. – 5.1. Il dolo. – 6. La mancata partecipazione al procedimento di mediazione. Sanzioni e conseguenti segnalazioni. – 7. Conclusioni.

1. Che la giustizia civile italiana, sistema fin troppo complesso e molto inefficiente, sia attanagliata da una crisi costante è dato notorio certificato annualmente da diversi rapporti internazionali. Tra questi, innanzitutto, il *Quadro di valutazione UE della giustizia*, (*EU Justice Scoreboard*) che monitora, al fine di migliorarne l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'Unione nella convinzione che l'effettività della tutela giurisdizionale sia elemento essenziale non soltanto a garantire lo stato di diritto ma altresì a creare un ambiente più favorevole agli investimenti, alle imprese e ai cittadini¹. Lo *Scoreboard* 2023 rappresenta per l'Italia un aumento del contenzioso in ingresso rispetto all'anno precedente, cui

¹ Il Rapporto, pubblicato lo scorso 8 giugno ed elaborato sulla scorta dei relativi al 2021, è disponibile all'indirizzo <https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Justice%20Scoreboard%202023.pdf>.

corrisponde una lieve diminuzione del tempo di definizione dei processi, la cui durata, tuttavia, rimane tra le più lunghe in Europa².

L'efficienza della giustizia civile è presa in considerazione anche da altro celebre rapporto internazionale, il *Doing Business*, – ovvero il documento redatto annualmente dalla Banca mondiale per stilare la classifica dei Paesi in cui è più semplice e competitivo fare impresa³. Il documento utilizza diversi indicatori quantitativi confrontando 190 economie mondiali. Lo Studio, nell'ultima versione pubblicata, risalente al 2020, registra per l'Italia un calo di sette posizioni rispetto all'anno precedente e di dodici rispetto al 2019, collocando il nostro Paese al cinquantottesimo posto, successivo a quello del Kosovo, del Kenya e del Marocco.

L'attenzione costante all'efficienza del sistema giudiziario è divenuta ancora maggiore nel contesto degli interventi del programma *Next Generation EU*, volto a supportare la ripresa delle economie degli Stati membri messe in seria difficoltà dalla situazione di emergenza pandemica che ha interessato il pianeta a partire dal 2020, cosicché dapprima nelle raccomandazioni specifiche rivolte ai singoli Paesi, poi nella valutazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, il miglioramento delle prestazioni nel settore della giustizia, soprattutto civile, ha avuto un peso determinante.

Nella piena consapevolezza del contesto, il *Piano* presentato dal Governo il 30 aprile 2021, ha programmato e poi realizzato l'azione riformatrice in materia di giustizia non soltanto intervenendo sulle regole del processo, bensì affiancando a tale direttrice, definita «endoprocessuale», altre due linee, «inscindibili e complementari», consistenti in interventi destinati ad incidere sulla «dimensione extraprocessuale». Nel disegno complessivo, il primo tipo di interventi costituisce, dunque, il punto di arrivo di un disegno di riformatore più ampio volto ad incidere sull'organizzazione complessiva degli uffici giudiziari e sull'accesso alla giurisdizione anche «calmierandolo», ovvero favorendo – o più spesso imponendo – filtri all'accesso.

La legge n. 206/2021 recante *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di*

² L'Italia è seguita soltanto da Croazia e Grecia.

³ Disponibile all'indirizzo: <https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness>.

risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata, infatti ha proseguito nella politica legislativa inaugurata nel 2010 volta a potenziare i meccanismi ADR⁴, sempre più riconosciuti come valido strumento non soltanto al fine di ridurre i ruoli sovraccarichi della giustizia civile e di conseguenza i tempi medi dell'accertamento giudiziale, ma anche e soprattutto quali sedi di tutela da un lato più appropriate rispetto a quella giudiziaria per molte situazioni di conflitto, dall'alto capaci di offrire soluzioni stabili in tempi decisamente più concentrati rispetto a quelli propri del processo⁵.

Va rilevato che l'imposizione di filtri all'azione giudiziaria ha dato nel tempo risultati del tutto insoddisfacenti rispetto alle aspettative, a riprova di quanto costantemente emerge dalla letteratura scientifica che documenta come i meccanismi alternativi di definizione del conflitto funzionino soltanto a fronte di sistemi giudiziari efficienti⁶. Purtuttavia, dai dati raccolti dalla Direzione statistica del Ministero della giustizia, emerge un numero abbastanza significativo di accordi conclusi in mediazione nel caso in cui le parti partecipino effettiva-

⁴ Con l'introduzione innanzitutto dell'istituto della mediazione per la risoluzione delle liti civili e commerciali di cui al d.lgs. n. 28/2010 e ss.mm, e dell'arbitrato c.d. endoprocessuale e la negoziazione assistita da avvocati con la l. n. 62/2014.

⁵ Sulle Adr nel contesto riformato cfr. G. MICCOLIS, *Le nuove norme in tema di mediazione e negoziazione assistita*, in *Riv. dir. proc.*, 2023, p. 1058 ss.; D. DALFINO (a cura di), *La nuova giustizia complementare*, Roma, 2023; A. TEDOLDI, *Le Adr nella riforma della giustizia civile*, in *Questione Giustizia*, 2023, p. 1 ss.; E. DALMOTTO, *La negoziazione assistita nell'ultima riforma della giustizia civile*, in *Giur. it.*, 2023, p. 736 ss.; M. LUPANO, *La riforma della mediazione civile*, *ivi*, p. 730 ss. nonché i commenti alle disposizioni riformate contenuti nei primi commentari, *i.e.* R. TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile - Commento al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149*, Pisa, 2023; C. CECHELLA (a cura di), *Il processo civile dopo la riforma - d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149*, Bologna, 2023. La riflessione non coinvolge l'arbitrato – pure inciso dalla c.d. riforma Cartabia – che nella sua forma rituale è rimedio equipollente e non alternativo alla tutela giurisdizionale.

⁶ Per tutti, G. COSTANTINO, *Il processo civile tra riforme ordinamentali, organizzazione e prassi degli uffici (una questione di metodo)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, 77 ss., spec. 86; F.P. LUISO, *La conciliazione nel quadro della tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2004, 1201, spec. 1205.

mente al primo incontro e proseguano nel procedimento, come pure emerge che ancora altissimo è il numero delle mancate adesioni.

Sulla base di tali evidenze, pertanto, il legislatore della *Riforma*, dapprima con la legge delega, poi con il d.lgs. n. 149/22, oltre a praticare la consueta via dell'ampliamento del novero delle ipotesi di obbligatorietà del ricorso alle ADR⁷, ha introdotto nuovi incentivi volti a favorirne l'utilizzo⁸ e, per quanto qui specificamente attiene, ha tentato di eliminare i principali ostacoli all'adesione delle amministrazioni pubbliche alle procedure di conciliazione e mediazione.

2. L'impatto sul contenzioso civile delle liti in cui è parte la pubblica amministrazione non è affatto irrilevante. Oltre all'attribuzione al giudice ordinario del contenzioso in materia di pubblico impiego e la sempre crescente domanda relativa a prestazioni previdenziali e assistenziali, è la profonda evoluzione che ha caratterizzato nel tempo l'azione amministrativa – che ha visto progressivamente valo-

⁷ Alle ipotesi di ADR obbligatorie già previste, il d.lgs. n. 149/2022 ne ha aggiunte di ulteriori. Cosicché sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 28/2010 modificato dalla medesima fonte, chi – a partire dal 1° marzo 2023 – intenda esercitare un'azione relativa anche a contratti di associazione in partecipazione, di consorzio, di *franchising*, d'opera, di rete, di somministrazione, di società di persone e di subfornitura dovrà tentare la mediazione ovvero, per le materie di competenza, optare per le ADR considerate equipollenti (c. 3).

⁸ Il novellato capo II-*bis* del d.lgs. 28/2010 prevede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito delle ipotesi di mediazione obbligatoria quando è raggiunto l'accordo; analogamente a dirsi per le negoziazioni assistite ai sensi dei novellati artt. 11-*bis*/11-*undecies*, in cui si regola analiticamente il patrocinio a spese dello Stato nelle controversie per le quali l'esperimento del procedimento di negoziazione assistita sia condizione di procedibilità e la procedura si concluda con la conciliazione. Inoltre, per la sola mediazione, vengono estesi i benefici fiscali con la previsione esenzione dall'imposta di bollo, e da ogni spesa, tassa o diritto relativi a tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi al procedimento di mediazione; dell'esenzione dall'imposta di registro entro il limite di valore di centomila euro per il verbale contenente l'accordo di conciliazione (art. 17, d.lgs. n. 28/2010). L'art. 20 del d.lgs. n. 28/2010 novellato infine prevede un credito d'imposta in favore delle parti e degli organismi di mediazione e riconosce in caso di mediazione obbligatoria o demandata, un credito di imposta del compenso del proprio avvocato; nonché in caso di conclusione di un accordo di conciliazione successivamente all'introduzione del giudizio, un credito di imposta per il contributo unificato versato per il giudizio estinto, nel limite di quanto versato e fino ad un importo massimo di 518 euro.

rizzata la dimensione paritaria dell'*agere pubblico* –, a rendere evidente come anche per il contenzioso che vede parte la pubblica amministrazione sia fondamentale incentivare meccanismi di deflazione.

Accanto a tale dato generale va poi considerato che il momento attuale vede una profonda revisione e riqualificazione delle modalità di esercizio dei pubblici poteri determinata dall'esigenza di ottimizzare l'utilizzo di risorse pubbliche e affrontare le sfide gestionali imposte dal nuovo contesto macroeconomico e dalla gestione dei fondi PNRR. In tale contesto, la conclusione di accordi conciliativi attraverso i diversi meccanismi di deflazione del contenzioso, rappresenta da un lato «un formidabile strumento di contenimento della spesa pubblica»⁹, dall'altro una più responsabile e rapida risposta all'istanza di tutela del cittadino.

La riflessione su questi temi non è nuova. In un noto e risalente saggio, intitolato «*La transazione degli enti pubblici*», Enrico Guicciardi sottolineava come la transazione costituisca «strumento efficacissimo della pace sociale» cui non poteva sottrarsi la pubblica amministrazione¹⁰. L'affermazione rimane attuale, atteso il novero sempre più ampio di controversie in cui la pubblica amministrazione opera *iure privatorum* nel quale è ben possibile perseguire soluzioni stragiudiziali¹¹. Il ricorso ai meccanismi negoziali, infatti, si pone ar-

⁹ G. GRECO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 223 e ss.

¹⁰ *Le transazioni degli enti pubblici*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1936, p. 64 ss.

¹¹ Non è possibile in questa sede affrontare *funditus* l'argomento dei confini dell'azione amministrativa non autoritativa, né dell'ambito di applicazione oggettivo degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie con la p.a.; su questo secondo punto, pertanto, si rimanda per una sintesi ragionata e chiara a M. SALVATORELLI, *La parte pubblica in mediazione e negoziazione assistita: riflessioni generali. Il ruolo della Avvocatura dello Stato*, in *Rass. Adv. Stato*, n. 2/2017, 4 e ss. Più in generale sull'evoluzione che caratterizzato l'*agere* amministrativo, cfr. F. PATRONI GRIPPI, *Una giustizia amministrativa in perenne trasformazione: profili storico-evolutivi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, p. 115 ss. In argomento, *ex multis*, A. TRAVI, *Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso la fine degli anni '90*, in *Foro it.*, 1997, V, 168; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Regime giuridico dell'attività amministrativa e diritto privato*, in *Dir. pubbl.*, 2003, II, 405; ID., *La funzione amministrativa e il diritto privato*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI - G. GARDINI (a cura di), *Dal procedimento amministrativo all'azione amministrativa (Atti dell'incontro di studio, Pescara, 30 maggio 2003)*, Bologna, 2003, 35.

monicamente nell'evoluzione delle modalità di esercizio dell'azione amministrativa e trova un formidabile radicamento nell'art. 1, c. 1-*bis*, della l. n. 241/1990 a tenore del quale «La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente», come pure nel successivo comma 2-*bis*, che dispone che i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione siano improntati alla collaborazione e alla buona fede¹². Si tratta di disposizioni di principio di notevole impatto che consentono di proseguire la cura dell'interesse pubblico anche instaurando rapporti di carattere privatistico con soggetti che vantano situazioni giuridiche soggettive connesse e/o collegate ad interessi pubblici¹³.

Né il Legislatore ha mancato di regolare in specifici e numerosi contesti le procedure di conciliazione di cui sono parte le pubbliche amministrazioni. Basti in questa sede ricordare che il *nuovo Codice dei contratti pubblici* (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, artt. 205 e seguenti) ha introdotto un Capo (II del Titolo I della Parte VI) espressamente dedicato ai «Rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale»¹⁴.

Infine, gli strumenti di risoluzione negoziale di nuovo conio – *id est* la mediazione finalizzata alla risoluzione delle liti in materia civile

¹² L'intenzione palesata anche nella Relazione illustrativa alla novella del 2015 (*i.e.* l. 11 febbraio 2005, n. 15) è stata quella di «sottoporre l'agire della p.a. al diritto comune non solo quando l'amministrazione avesse agito *iure privatorum*, ma anche quando avesse operato nell'esercizio della funzione pubblica, ponendosi sempre in una situazione di piena parità col cittadino. In questo modo, tale precepto avrebbe relegato l'attribuzione di poteri unilaterali ed esorbitanti rispetto al diritto comune soltanto a casi eccezionali», così, R. TUZZI, *Il potere transattivo della pubblica amministrazione nella risoluzione alternativa delle controversie: spunti per una rinnovata lettura anche attraverso il prisma della responsabilità amministrativo-contabile*, in *Riv. Corte conti*, 2021, 30.

¹³ Cfr. altresì J. POLINARI, *La possibile deflazione delle controversie amministrative. Transazione e altri mezzi di prevenzione e/o risoluzione. Premesse ad uno studio sull'arbitrato nel diritto amministrativo*, in *Rass. Adv. Stato*, 4/2010, 268 e ss.

¹⁴ A titolo di esempio, si prendano in considerazione la procedura prevista in materia di servizi di pubblica utilità, di cui all'art. 2 l. 14 novembre 1995; le procedure di conciliazione in materia di lavoro svolte presso la Direzione provinciale del lavoro previste dall'art. 65-*bis* d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, la conciliazione paritetica in materia di telecomunicazioni, disciplina dall'art. 11 l. 31 luglio 1997, n. 249, nonché – pur con le peculiarità del caso – la procedura di accordo bonario di cui all'art. 240 del codice degli appalti.

e commerciale introdotta con il d.lgs. n. 28/2010 e la negoziazione assistita da avvocati di cui al d.l. n. 132/2014, convertito con modificazione in l. n. 62/2014 – sono costruiti come meccanismi a vocazione generale, destinati ad operare senza particolari specialità anche nel campo dei rapporti tra privati e p.a. in materia di diritti disponibili per atti di natura non autoritativa. Con riferimento alla mediazione la giurisprudenza ha evidenziato come «la lettera e la sostanza» della relativa normativa vadano «nella direzione del raggiungimento di accordi conciliativi, senza alcuna eccezione soggettiva. Le pp.aa., pertanto, hanno, *in subiecta materia*, gli stessi oneri ed obblighi di qualsiasi altro soggetto»¹⁵. Nel medesimo senso, d'altronde, si è orientata fin da subito la stessa Amministrazione, con la circolare n. 9/12 del Dipartimento della funzione pubblica che ha dettato opportune “*Linee guida in materia di mediazione nelle controversie civili e commerciali*”¹⁶. La circolare specifica immediatamente che anche sulla p.a. gravi l’obbligo di esperire preliminarmente il procedimento di mediazione nelle ipotesi in cui lo stesso sia previsto come condizione di procedibilità della domanda, come pure di partecipare al procedimento al quale sia stata invitata, richiamando le conseguenze normative della mancata partecipazione¹⁷. Neppure si manca di evidenziare l’opportunità di avvalersi delle funzioni consultive dell’Avvocatura dello Stato nella valutazione dell’opportunità della conclusione dell’accordo conciliativo o dell’adesione alla proposta formulata dal mediatore¹⁸. Discorso analogo può essere condotto per la negoziazione assistita¹⁹.

Neppure nella giurisprudenza contabile, in realtà, può registrarsi un atteggiamento di aprioristico disfavore rispetto a soluzioni

¹⁵ Così, tra le tante, Trib. Roma, ord. 10 marzo 2016.

¹⁶ Disponibile all’indirizzo, <https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funcionepubblica.gov.it/files/29361.pdf>.

¹⁷ *Ivi*, p. 6 ss.

¹⁸ *Ibidem*, 9 s.

¹⁹ M. RUBINO-SAMMARTANO, *Lo strumento della negoziazione assistita a disposizione per evitare il contenzioso*, in *Riv. trim. appalti*, 2019, p. 1017 ss.; S. TARULLO, *Mediazione e negoziazione assistita nelle controversie con la P.A.: modelli a confronto*, in *Diritto e processo amm.*, 4, 2021, p. 883 ss.

negoziali del contenzioso di cui è parte la pubblica amministrazione, non mancando decisioni della Corte dei conti che hanno giudicato opportuna e non “sanzionabile” la scelta di addivenire a una rapida composizione della controversia in sede stragiudiziale.

Il contesto appena descritto non è comunque bastato a vincere l’atteggiamento di decisa cautela adottato dalle p.a. rispetto all’adesione a soluzioni conciliative e ben spesso finanche alla partecipazione ai relativi procedimenti.

Ciò, ad avviso di chi scrive, in primo luogo perché in quest’ambito emerge più che in altri la circostanza di non poco momento che anche là dove operi *iure privatorum*, la p.a. debba improntare la propria condotta ai principi costituzionali che ne regolano l’azione, cosicché risulta necessario coniugare, con attenta capacità di bilanciamento, gli interessi sottesi a precetti che offrono orizzonti di tutela, sia pur non incompatibili, senz’altro molto diversi tra di loro.

Il riferimento è da un lato al principio di stretta legalità cui è chiamata ad attenersi l’Amministrazione e che potrebbe essere messo in crisi dal raggiungimento di soluzioni equitative in cui non sia pienamente riconosciuto il bene in astratto ad essa spettante –, dall’altro a quello di buon andamento, che l’esito positivo di una soluzione conciliativa ben può garantire, rendendo più efficiente l’agire dell’Ente in termini di costi e tempi della risoluzione del contenzioso²⁰, ma che lascia sullo sfondo la responsabilità per danno erariale.

Non a caso il principale fattore che ha impedito il radicarsi di politiche deflattive del contenzioso è rinvenuto nel timore di essere chiamati a rispondere innanzi alla Corte dei conti in seguito alla sottoscrizione di accordi considerati *ex post* non favorevoli per le casse o più in generale per gli interessi dell’Ente rappresentato. La stessa Corte costituzionale ha registrato come la c.d. “paura della firma” possa provocare una vera e propria stasi nello svolgimento dell’attività amministrativa, sottolineando l’opportunità di evitare e reprimere condotte che, ispirate dal timore della responsabilità, esponano l’Amministrazione a rallentamenti e inerzie nello svolgimento delle pubbliche funzioni e, pertanto, giudicando conforme a Costitu-

²⁰ Cfr., in termini, G. SABATO, *Conciliazione e pubblica amministrazione. Opportunità e zone d’ombra*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2022, 185.

zione l'imputazione della responsabilità esclusivamente a titolo di colpa grave o dolo²¹.

In questo contesto si iscrive l'evoluzione che ha investito l'istituto della responsabilità erariale del pubblico dipendente – accelerata dal dilagare dell'emergenza sanitaria e dalla crisi economica.

Il c.d. decreto semplificazioni (d.l. 16.7.2020, n. 76 convertito in l. 11.9.2020, n. 120) ha dettagliato il principio generale espresso dall'art. 1 della l. 14.1.1994, n. 20, secondo il quale la responsabilità dei dipendenti pubblici soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ricorre in relazione a fatti ed omissioni commessi con dolo o colpa grave, da un lato specificando che ai fini della prova del primo occorre dimostrare la volontarietà dell'evento dannoso, e dall'altro – con disposizione temporanea allo stato vigente fino al 31 dicembre 2024 – limitando a quella dolosa la responsabilità del pubblico agente, fatte salve le ipotesi in cui il danno sia stato cagionato da omissione o inerzia²². Tralasciando le ragionevoli perplessità che la normativa temporanea ha suscitato tra gli operatori²³, l'alleggerimento complessivo dei titoli di responsabilità e

²¹ Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, che, a seguito di diverse questioni rimesse dalla magistratura contabile, ha giudicato costituzionalmente legittima la limitazione della responsabilità erariale alla sola “colpa grave” con esclusione dunque della colpa lieve, ritenendo ragionevole la scelta del Legislatore «di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzia nello svolgimento dell'attività amministrativa». Sul tema, cfr. M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”*, in *Dir. economia*, 2018, 625 ss.; ID., *Risorse decisionali e amministrazione difensiva: il caso delle procedure contrattuali*, in *Dir. amm.*, 2020, 35 ss.; M. DELSIGNORE e M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 61 ss.

²² Nel testo originario il la vigenza era individuata al 31.7.2021, poi differita al 31.12.2021 con la legge di conversione. Tuttavia, il d.l. 31.5.2021, n. 77 coordinato con la l. 29.5.2021, n. 108 – con cui il Parlamento ha approvato il Piano nazionale di ripresa e resilienza, recante le prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure predisposto dal Governo, all'art. 51, co. 1, lett. b) – ha prolungato il termine al 30.6.2023. Con il recentissimo d.l. 44/2023 il termine è stato infine prorogato fino al 30 giugno 2024.

²³ Cfr. R. TUZZI, *Il potere transattivo*, cit., 33 che riporta la posizione degli organi di vertice della magistratura contabile e avanza, sulla scorta di precedenti spe-

la tendenza a rendere il dolo erariale sempre più simile a quello penalistico, rispondono all'esigenza, chiaramente segnalata dalla Corte costituzionale, di rendere l'istituto sempre più un pungolo, funzionale a garantire un'azione amministrativa efficiente ed efficace e non già un elemento di appesantimento o finanche di paralisi della stessa. In più occasioni, come anticipato, la Consulta ha ritenuto che una ragionevole disciplina della responsabilità erariale sia essenziale per garantire le finalità dell'art. 97 della Costituzione, in quanto il buon andamento e l'imparzialità della P.A. possono realizzarsi anche disincentivando comportamenti di inerzia e deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici garantendo in tal modo un'equa ripartizione del rischio fra la P.A. e i funzionari stessi²⁴.

Ad avviso di chi scrive, altro elemento da non sottovalutare per comprendere l'atteggiamento di diffusa ritrosia ad optare per soluzioni negoziate del contenzioso è riscontrabile nell'assenza di previsioni specifiche nella legislazione di settore – e in particolare in quella a portata generale della mediazione e della negoziazione assistita – dirette a disciplinare le modalità di applicazione degli istituti conciliativi ai soggetti pubblici²⁵.

3. Sia pur solamente in parte, dell'assenza di disposizioni specifiche applicabili alle pubbliche amministrazioni e del *timor* di giudizi contabili per responsabilità erariale si è fatto carico il legislatore la c.d. Riforma Cartabia²⁶.

cifici (fr. Corte cost. 8 ottobre 2001, n. 340), dubbi di legittimità costituzionale sulla limitazione della responsabilità al solo dolo.

²⁴ Cfr. C. cost., 20 novembre 1998, n. 371. La necessità che, in generale, la disciplina in tema di responsabilità amministrativa costituisca fonte di stimolo e non di disincentivo per l'azione dei funzionari pubblici è stata recentemente ribadita dalla Consulta con le ordinanze nn. 167 e 168 del 2019.

²⁵ Mentre numerose sono le disposizioni specifiche non applicabili alla p.a. Osserva M. SALVATORELLI, *La parte pubblica*, cit., 3, come basti pensare «alla presenza di norme “premiali” con riflessi tributari per le parti che si accordano; agli obblighi relativi alla informazione che il difensore deve fornire alle parti assistite; a quelle disposizioni che presuppongono la iscrizione del difensore stesso all'albo professionale, per comprendere che siamo in presenza di previsioni evidentemente non applicabili alle parti pubbliche e ai loro difensori».

²⁶ Osserva ancora M. SALVATORELLI, *cit.*, 7 «Per accennare a uno solo tra i tanti problemi (che il legislatore non sembra a suo tempo essersi posto), per l'ente pub-

La *Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti alternativi*, presieduta dal prof. F.P. Luiso, i cui lavori hanno costituito in larga parte il modello cui si è attenuto il Legislatore della delega²⁷, nella propria relazione conclusiva ha rilevato come gli enti pubblici tendano a disertare le procedure di conciliazione anche nei casi di mediazione obbligatoria per legge o disposta *iussu iudicis*. La *Relazione* sottolinea come il dichiarato «timore del funzionario di incorrere in una responsabilità erariale della quale, nella maggior parte dei casi, non vengono identificati gli esatti contorni e le causali», sia in realtà del tutto ingiustificato, attese le modifiche legislative che hanno decisamente circoscritto l'area dei pregiudizi risarcibili subiti dall'Amministrazione in ragione di condotte illecite dei propri funzionari. La *Commissione* osserva incisivamente che «se la legge impone degli obblighi a tutti i soggetti giuridici, senza alcuna eccezione per gli enti pubblici, obblighi nella specie consistenti nella seria e cooperativa partecipazione alla mediazione, allora non è certo il loro assolvimento, ma, al limite, la loro evasione, a poter astrattamente generare, in capo all'autore della scelta, una responsabilità di natura erariale»²⁸.

Tali osservazioni sono confluite nell'art. 1, c. 1 lett. g) della legge n. 206/2021 che ha delegato il Governo a «prevedere per i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che la conciliazione nel procedimento di mediazione ovvero in sede giudiziale non dà luogo a responsabilità contabile, salvo il caso in cui sussista dolo o colpa grave, consistente nella negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti». Il principio direttivo si è tradotto nella modifica tanto del d.lgs n. 28/2010, disciplinante la mediazione, quanto della l. n. 20/1994 che reca «Di-

blico che intenda agire in una materia per la quale è prevista la mediazione obbligatoria si pone il problema della scelta della struttura cui rivolgersi: scelta che comporta l'impegno di fondi pubblici e impone quindi obblighi contabili che potrebbero giungere addirittura alla necessità dello svolgimento di una procedura selettiva per l'individuazione della struttura».

²⁷ Istituita con d.m. Giustizia, 12 marzo 2021. La Relazione finale e le proposte formulate sono consultabili all'indirizzo https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUISO_relazione_finale_24mag21.pdf.

²⁸ *Ivi*, p. 25.

sposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»²⁹. Gli interventi, ispirati dalla medesima *ratio*, alleggeriscono nel primo caso la responsabilità amministrativa del funzionario che addivenga a soluzioni partecipate e – specularmente – la aggravano nel caso inverso.

Più specificamente, il d.lgs. n. 149/2022 ha novellato l'art. 1 della legge n. 20/1994 con l'inserimento del comma 1.1. che stabilisce che: «In caso di conclusione di un accordo di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la responsabilità contabile è limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, consistente nella negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti».

Inoltre, e coerentemente, è stato introdotto nel corpo del d.lgs. n. 28/2010 l'art. 11-*bis*, in forza del quale «ai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che sottoscrivono un accordo di conciliazione si applica l'articolo 1, comma 1-*bis* della legge 14 gennaio 1994, n. 20». Tale modifica specifica come anche nel giudizio di responsabilità conseguente alla conclusione dell'accordo conciliativo si debbano considerare i «vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione [...] in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità».

Il successivo art. 12-*bis*, come si vedrà *amplius infra*, “sanziona”, infine, l'atteggiamento di ingiustificata diserzione alle procedure obbligatorie, prevedendo tra l'altro che il giudice segnali la circostanza alla procura erariale.

4. Occorre in primo luogo concentrarsi sul novero dei soggetti sottoposti alla normativa riformata, la quale opera un rinvio espresso all'art. 1, comma 2, del T.U. sul pubblico impiego (*i.e.* d.lgs. n. 30 marzo 2001, n. 165) e dunque include i «rappresentanti» di tutte le amministrazioni ivi richiamate, tra le quali, oltre a quelle dello Stato

²⁹ In questo secondo caso rimanendo più fedele ai lavori della Commissione Luiso che ai criteri di delega.

e degli enti pubblici territoriali e non economici nazionali regionali e locali, rientrano altresì le Università, gli enti del Servizio sanitario nazionale, le camere di commercio³⁰.

La tecnica normativa utilizzata non esclude, ad avviso di chi scrive, l'applicabilità delle disposizioni in commento a soggetti non ricompresi nell'elenco fornito dal T.U. ma comunque rientranti in quella nozione «dinamica, funzionale e cangiante» di pubblica amministrazione che sempre più emerge dalla giurisprudenza amministrativa. Nel corso degli ultimi anni, infatti, la nozione di ente pubblico si è progressivamente «frantumata» con il conseguente riconoscimento della natura pubblicistica di «figure soggettive ibride» – si pensi agli organismi di diritto pubblico o alle società *in house* –, al fine di sottoporle in tutto o in parte ad un regime di diritto pubblico³¹. «Secondo tale impostazione la nozione “funzionale” [...], che ormai predomina nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale,

³⁰ Più nel dettaglio, l'art. 1, c. 2 del T.U. recita «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

³¹ I primi (art. 3, lett. *d*, d.lgs. n. 50/2016) hanno una veste societaria, o comunque di diritto privato, e svolgono funzioni amministrative; quindi, sono chiamati e a svolgere compiti di interesse pubblico e sono pertanto sottoposti ai principi del procedimento amministrativo. Le seconde (art. 5 d.lgs. n. 50/2016), viceversa, sono soggetti tradizionalmente pubblici che sempre più spesso operano mediante strumenti negoziali e sono assoggettate alla disciplina del fallimento (cfr. Cass. 22 febbraio 2019, n. 5346). La felice definizione riportata nel testo è di R. TUZZI, *Il potere* cit., 34. Sulle questioni relative alla delimitazione del novero delle società pubbliche, si rinvia, tra gli altri, a S. SCREPANTI - V. TURCHINI, *Le società a partecipazione pubblica*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo*, Bologna, 2017, 123 ss.; F. FIMMANÒ - A. CATRICALÀ - R. CANTONE (a cura di) *Le società pubbliche: fenomenologia di una fattispecie*, Napoli, 2020, e, da ultimo, a AA.VV., nonché da ultimo, A. BUSCEMA (a cura di), *Le società pubbliche*, Milano, 2023.

[...] il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico non è sempre uguale a sé stesso, ma muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato e della *ratio* ad esso sottesa. Occorre, in altri termini, di volta in volta domandarsi quale sia la funzione di un certo istituto, quale sia la *ratio* di un determinato regime "amministrativo" previsto dal legislatore, per poi verificare, tenendo conto delle caratteristiche sostanziali del soggetto della cui natura si controverte, se quella funzione o quella *ratio* richiedono l'inclusione di quell'ente nel campo di applicazione della disciplina pubblicistica»³².

Se così si ragiona, dunque, nulla osta a ritenere applicabili tanto le disposizioni sulla mancata partecipazione al procedimento di mediazione, quanto quelle relative all'adesione agli accordi conciliativi a tali soggetti «cangianti», i quali al pari delle amministrazioni pubbliche "classiche" – e anzi con maggiore frequenza visti i moduli privatistici utilizzati e i settori di attività in cui operano – possono risultare coinvolti in controversie risolvibili addivenendo ad una soluzione negoziata³³.

Quanto finora osservato è, ovviamente, limitato alle ipotesi in cui le p.a. rientranti nella nozione «cangiante» siano altresì sottoposte alla giurisdizione della Corte dei conti delineata dall'art. 1 della l. n. 20/1994 sulla quale la riforma Cartabia incide.

La precisazione risulta tutt'altro che superflua atteso che l'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 28/2010, come modificato da ultimo, riferisce tecnicamente di «responsabilità contabile». Tenuto conto che quest'ultima forma comprende tecnicamente la particolare specie di responsabilità amministrativa dei c.d. agenti contabili, soggetti al giu-

³² Cfr., testualmente, Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660, che prosegue «l'ordinamento si è ormai orientato verso una nozione funzionale e cangiante di ente pubblico. Si ammette ormai senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica». In termini, Cons. Stato 11 luglio 2016, n. 3043.

³³ *Contra*, G. SABATO, *op. loc. cit.*; F. Mara, *Mediazione e pubblica Amministrazione dopo la riforma Cartabia*, in *La nuova giustizia complementare*, cit., 103.

³⁴ Si v. l'art. 73, comma 1, r.d. 18 novembre 1923, n. 244 che riferisce di «agenti funzionari [...] i quali per il servizio loro affidato, hanno gestione di pubblico denaro o di qualunque altro valore o materia».

dizio di conto³⁴, è evidente che l'ambito di applicazione delle disposizioni qui in commento vada invece individuato proprio con riferimento alle modifiche apportate alla l. n. 20, che all'art. 1, disciplina la ben più ampia responsabilità erariale.

Sempre con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione della disciplina riformata, occorre, infine, individuare la nozione di «rappresentante delle amministrazioni pubbliche», rilevante con riferimento sia alla conclusione dell'accordo sia alla determinazione e alle motivazioni della mancata partecipazione.

La menzionata *Circolare* ministeriale del 2012 richiama, con riferimento a quelle statali, l'art. 16, c. 1, lett. *f*, del TU sul pubblico impiego, e, dunque, i soggetti che «promuovono e resistono alle liti ed hanno il potere di conciliare e di transigere [...]». Nel caso di specie, la *Circolare* fa riferimento ai «dirigenti dell'ufficio dirigenziale generale competente sulla materia oggetto della controversia»³⁵. Il richiamo ai poteri di rappresentanza in giudizio, di conciliazione e transazione risulta sicuramente utile per individuare – anche per amministrazioni diverse da quelle statali – “il rappresentante” al quale trovano applicazione le disposizioni riformate. Ove manchi un'indicazione legislativa, dunque, occorrerà rifarsi alle specifiche previsioni del regolamento interno dell'ente. Per quanto riguarda in particolare gli enti locali, la giurisprudenza contabile riconduce di regola la materia delle transazioni e delle conciliazioni alla competenza dirigenziale³⁶, ma la medesima può rientrare nell'ambito di attribuzione delle Giunte o dei Consigli qualora l'atto negoziale involga atti di disposizione che implicano valutazioni esulanti dalla mera gestione³⁷.

³⁵ La *Circolare* specifica, tuttavia, che le funzioni di rappresentanza in parola possono essere oggetto di delega a dipendenti di qualifica non dirigenziale, purché dotati di comprovata e particolare competenza nella materia del contenzioso, anche con particolare riferimento alla specifica controversia.

³⁶ Tra le tante, cfr. Corte dei conti, sez. Umbria, Deliberazione n. 123/2015/ PAR; Id., sez. Liguria, deliberazione 5/2014.

³⁷ In questo senso J. POLINARI, *La possibile deflazione*, cit., 282 che argomenta ex artt. 48, 107 e 42 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 «testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» per la competenza generale delle Giunte non essendo espressamente menzionata tra le attribuzioni del Consiglio di cui all'art. 42 del TUEL. Così anche Cass. 2 febbraio 2005, n. 2072, nel vigore della l. 8 giugno 1990 n. 142.

In ogni caso, e sempre nell'ottica di agevolare quanto più possibile la scelta di moduli di soluzione della lite alternativi al processo, può essere interessante richiamare la giurisprudenza che ritiene applicabile all'attività di natura privatistica della P.A. la disciplina generale dettata dal codice civile in materia di rappresentanza senza potere, così contemplando anche per le amministrazioni pubbliche la figura del *falsus procurator*³⁸. Pertanto, l'accordo conciliativo concluso in carenza di potere rappresentativo può essere successivamente ratificato dall'Organo rappresentato, senza che la ratifica debba «necessariamente risultare da un atto che manifesti espressamente la volontà del *dominus*, potendo questa utilmente desumersi anche implicitamente da altro atto che esprima in modo inequivoco una volontà incompatibile con quella di rifiutare l'operato del rappresentante senza potere»³⁹.

5. Con le modifiche apportate dalla c.d. Riforma Cartabia alla l. n. 20/1994 si è innanzitutto allineata la disciplina generale in materia di conciliazione e mediazione⁴⁰ a quanto già previsto in materia di conciliazione delle controversie di lavoro di cui sia parte un'amministrazione⁴¹.

³⁸ Cfr., *ex plurimis*, Cass. 9 novembre 2018, n. 28753: «La disciplina del negozio concluso da un rappresentante senza poteri si applica anche alla rappresentanza organica degli enti pubblici, poiché l'organo competente ad esprimere la volontà dell'ente può procedere alla ratifica del contratto sottoscritto dal "falsus procurator", per la quale è richiesta la forma scritta "ad substantiam", trattandosi di un contratto della P.A.».

³⁹ Cfr. C. Cass. 15 febbraio 2022, n. 4937. A tal proposito, G. SABATO, *cit.*, 192 ritiene lacunosa la disciplina, ove manca di riferire dell'organo o del soggetto per così dire "rappresentato" ovvero – ipotesi frequente là dove si tratti di enti territoriali – agli organi competenti a deliberare nella materia oggetto del contenzioso: si pensi, ad esempio, al consiglio comunale.

⁴⁰ Mentre rimane sottoposta alla disciplina generale dell'imputazione di responsabilità l'ipotesi in cui all'accordo si pervenga in seguito a negoziazione assistita.

⁴¹ L'art. 31, comma 9 del c.d. collegato lavoro (l. 183/2010), abrogando gli artt. 65 e 66 d.lgs. 165/2001, già consentiva l'applicazione degli artt. 410 ss. c.p.c. anche al pubblico impiego contrattualizzato, così limitando la responsabilità della «conciliazione della lite da parte di chi rappresenta la pubblica amministrazione, anche in sede giudiziale [...]», alle sole ipotesi di dolo e colpa grave, in modo da

Si è inciso, in primo luogo, sul titolo soggettivo di imputazione della responsabilità erariale al pubblico agente per le ipotesi «di conclusione di un accordo di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale», limitandola «ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, consistente nella negligenza inexcusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti» (art. 1, c. 1.1., l. n. 20/1994).

Va, innanzitutto, premesso che con riferimento alla conciliazione giudiziale l'ipotesi appare poco più che scolastica. La fattispecie normativa è infatti riferita alle ipotesi in cui l'Amministrazione addivenga alla soluzione conciliativa in ragione del tentativo condotto dal giudice civile ai sensi dell'art. 185 c.p.c., anche a seguito della proposta transattiva o conciliativa che il medesimo può formulare, ai sensi del successivo art. 185-bis, «avuto riguardo alla natura del giudizio, al valore della controversia e all'esistenza di questioni di facile e pronta soluzione di diritto». È palese che in tali circostanze l'emersione di una responsabilità dolosa o per colpa grave dell'Amministrazione risulti praticamente impossibile, atteso l'intervento attivo del giudice nel raggiungimento dell'accordo del quale, oltretutto, si redige processo verbale che ha valore di titolo esecutivo.

La vera novità introdotta consiste, invece, nell'ampliamento della tutela del pubblico agente rispetto a quanto già previsto sia a titolo generale, sia per la conciliazione del lavoro attraverso una *species* di «colpa grave» più ristretta e tipizzata rispetto al *genus* individuato dall'art. 1 della l. n. 20/1994.

La disciplina di nuovo conio individua, dunque, le condotte ascrivibili a tale titolo di responsabilità «nella negligenza inexcusabile derivante dalla grave violazione della legge» e «nel travisamento dei fatti». Si è al cospetto, pertanto, di una disposizione eccezionale come tale di stretta interpretazione, con la conseguenza che sarà la regola generale prevista dall'art. 1, c. 1 della legge n. 20/1994 a trovare applicazione alle condotte che hanno determinato o comunque costituiscono il presupposto del contenzioso poi risolto attraverso l'accordo conciliativo, risultando sussumibili nella nuova *species* sol-

“coprire” le scelte processuali o stragiudiziali finalizzate alla risoluzione alternativa del contenzioso, tanto nel caso in cui l'amministrazione fosse parte attrice, quanto in quello in cui fosse convenuta o terza chiamata in causa.

tanto quelle tenute al momento di conclusione di quest'ultimo⁴². Si tratta di un vero e proprio statuto speciale della responsabilità erariale riferita alla conclusione di accordi conciliativi raggiunti in sede giudiziaria ovvero nel corso di un procedimento di mediazione, eclettico rispetto al titolo di imputazione generale vigente per gli altri ambiti di azione del pubblico agente⁴³.

Secondo dottrina e giurisprudenza, la colpa grave "classica" «si estrinseca in una marcata violazione degli obblighi di servizio o delle regole di condotta, concretizzandosi nell'inosservanza, alla stregua delle peculiarità del caso concreto, di un livello minimo di diligenza ovvero in una palese imperizia e/o superficialità»⁴⁴. La giurisprudenza costante della Corte dei conti ha chiarito che essa «consiste nella macroscopica e inescusabile negligenza ed imprudenza nell'espletamento delle mansioni e/o nell'adempimento dei propri doveri istituzionali, cioè in un atteggiamento di estrema superficialità e trascuratezza o scriteriato nella cura dei beni e interessi pubblici, ovvero in un comportamento caratterizzato da un grado di diligenza, prudenza, perizia, razionalità e correttezza decisamente inferiore allo standard minimo professionale e tale da rendere prevedibile o probabile il concreto verificarsi di un evento dannoso»⁴⁵. Nel valutare la

⁴² La conclusione raggiunta risulta conforme all'orientamento della giurisprudenza contabile in materia di transazione secondo il quale il negozio concluso «non costituisce un elemento interruttivo del nesso causale fra un precedente comportamento illecito che abbia causato le pretese di soggetti terzi, oggetto di un bonario componimento, e il danno erariale conseguito per le finanze dell'amministrazione». Cfr., *ex multis*, Corte conti, sez. giur. reg. Puglia, 5 giugno 2003, n. 490; Corte conti, sez. centr. app., 17 luglio 2007, n. 204/A.

⁴³ Il discorso è condotto rispetto alla normativa ordinaria applicabile in base all'art. 1 della n. 20/94, atteso che – come già rilevato *supra* nel testo – nel regime di eccezionalità previsto dall'art. 21 del decreto semplificazioni, la responsabilità del pubblico agente è limitata alle condotte commissive dolose, risultando predicabile una responsabilità per colpa grave per i soli «danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente».

⁴⁴ Cfr. L. BALESTRA, *Responsabilità per danno erariale e prerogative della corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 2019, 4, 21, che rinvia a Corte conti, sez. riun., 21 maggio 1998, n. 23.

⁴⁵ Tra le più chiare in questo senso, Corte dei conti, sez. III centr., 10 settembre 2010, n. 523/A.

ricorrenza di comportamenti di tal sorta, occorre dunque la dimostrazione di un *quid pluris* rispetto quanto caratterizza la colpa semplice, tale da evidenziare l'abnormità della violazione, rendendo la condotta riconoscibile dalla categoria cui appartiene il soggetto agente *ex ante* come gravemente colposa *ictu oculi*⁴⁶.

Riportando l'orientamento tradizionale alla nuova tipizzazione delle condotte, può rilevarsi come la «grave violazione di legge» presa in considerazione dal comma 1.1 vada esclusa in presenza di una «mera violazione di legge», specie a fronte di incertezze interpretative⁴⁷ e, più ancora, nel caso l'accordo sia stato preceduto dall'acquisizione di un parere tecnico dell'Avvocatura dello Stato o di altro ufficio competente. Non a caso, le *Linee guida* ministeriali in materia di mediazione del 2012, sottolineano l'opportunità di attivare le funzioni consultive degli organi competenti al fine di valutare l'opportunità e la legittimità della conclusione degli accordi negoziali, in conformità alla giurisprudenza contabile che esclude costantemente la configurabilità della colpa grave in tali ipotesi⁴⁸.

Inoltre, rimane attuale l'insegnamento giurisprudenziale che considera figura sintomatica in materia di transazioni concluse dalla p.a., la sussistenza di accordi astrattamente nulli o annullabili, sia pur non dichiarati tali in sede giudiziaria⁴⁹.

Infine, per definire la nozione può essere utile il riferimento all'ipotesi prevista dall'art. 2 della legge n. 117 del 1988 in materia di responsabilità civile dei magistrati che include, tra le quattro specifiche ipotesi di colpa grave, «la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile»⁵⁰. La pur esigua giurisprudenza sul punto è

⁴⁶ Cfr., A. CIARAMELLA, *La sopravvivenza normativa della colpa grave nella responsabilità erariale*, in *Dirittoeconti.it* del 24 gennaio 2020.

⁴⁷ Corte dei conti, sez. reg. Puglia, 3 aprile 1997, n. 16

⁴⁸ Corte dei conti, sez. II, 26 giugno 2002, n. 212/A; Id., sez. I, 31 maggio 2002, n. 173/A

⁴⁹ Cfr., Corte dei conti Trentino-Alto Adige, n. 22 del 30.4.2008. In termini, R. TUZZI, *cit.*, 36 ss.; J. POLINARI, *La possibile deflazione*, *cit.*, 228 ss.

⁵⁰ Richiamo per ricorre anche nella giurisprudenza contabile, cfr. Corte conti, sez. I, 24 ottobre, n. 83: «Poiché per l'imputazione del danno ai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non è sufficiente una qualsivoglia condotta antidoverosa ma occorre che essa sia connotata da "intensa negligenza", un criterio

concorde nel ritenere integrata la fattispecie a fronte di «una violazione evidente, grossolana e macroscopica della norma, ovvero di una lettura di essa in termini contrastanti con ogni criterio logico, o dell'adozione di scelte aberranti nella ricostruzione della volontà del legislatore o della manipolazione assolutamente arbitraria del testo normativo o infine dello sconfinamento dell'interpretazione nel diritto libero»⁵¹.

Ad avviso di chi scrive, l'equiparazione con la responsabilità del magistrato non può spingersi oltre, e in particolare non può condurre ad utilizzare – neppure come parametro di giudizio della condotta del pubblico agente – l'esimente prevista dall'art. 2, c. 1, n. 2, della medesima legge n. 117/88, che esclude possa dar luogo a responsabilità del magistrato l'attività di interpretazione di norme di diritto ovvero quella di valutazione del fatto e delle prove. Ciò non soltanto per l'eccezionalità delle disposizioni che prevedono esimenti, ma anche perché questa specifica trova fondamento esclusivo nelle funzioni costituzionali della magistratura, senza poter essere estesa ad altri poteri dello Stato.

Per quanto attiene alla condotta gravemente colposa per «travisamento dei fatti» può considerarsi l'ipotesi in cui l'accordo risolutivo della lite sia stato concluso dall'Amministrazione senza la necessaria ricognizione dei presupposti e delle circostanze fattuali prodromiche alla soluzione negoziata. Rientrano nella fattispecie, per esempio, i casi in cui si giunga ad essa senza una ricostruzione e ricognizione delle obbligazioni o delle responsabilità dell'amministrazione oggetto di contenzioso⁵².

orientativo utile ai fini della graduazione della colpa è reperibile nell'art. 2 l. n. 117 del 1988 sulla responsabilità dei magistrati che definisce colpa grave “la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile” e nell'art. 5 comma 3 d.lg. n. 472 del 1997 che, in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie più dettagliatamente prevede che “la colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di obblighi elementari”», in *Riv. Corte Conti*, 2000, 276. Corte dei conti Molise, 28 aprile 1997, n. 226. Nel medesimo senso A. TEDOLDI, *Le Adr*, cit., 22.

⁵¹ Cass. civ., 18 marzo 2008, n. 7272, in *Foro it.*, 2009, 1, 9, 2496.

⁵² Corte dei conti Calabria, 3 giugno 2022, n. 119, in materia di transazione.

È, infine, rilevante sottolineare che la fattispecie in esame secondo la giurisprudenza amministrativa costituisce l'unica in cui il giudice amministrativo può spingersi a sindacare le valutazioni – discrezionali o di merito – dell'Amministrazione in quanto «il convincimento» della stessa «non risulta formato sulla base di un processo logico e coerente» bensì sul «travisamento dei fatti» che hanno condotto alla determinazione e, dunque, nel caso in esame nella conclusione dell'accordo conciliativo⁵³.

5.1. A differenza di quanto avviene per la colpa grave, né l'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 28/2010 né il novellato comma 1.1 dell'art. 1 della l. n. 20/94 specificano il concetto di dolo fonte di responsabilità erariale nel caso di conclusione dell'accordo conciliativo, sicché soccorre in pieno l'elaborazione dottrina e giurisprudenziale già formata, riletta alla luce delle modifiche apportate alla disposizione dal richiamato art. 21 del c.d. decreto semplificazioni. In ragione delle stesse, la prova del dolo del pubblico agente richiede la dimostrazione da parte della procura contabile «della volontà dell'evento dannoso». La previsione si è resa necessaria al fine di superare l'orientamento interpretativo prevalente nella giurisprudenza della Corte dei conti, che – pur accantonata la nozione «contrattuale»⁵⁴ – nel tempo ne ha accolto una più ampia rispetto a quella penalistica, ritenendo sufficiente ad integrarlo la sola consapevolezza dell'inadempienza e della violazione dei doveri di servizio, pur in assenza di volontà di cagionare l'evento lesivo. Si tratta, a bene vedere, di una nozione eclettica di dolo, c.d. erariale, differente sia da quello civilistico, sia da quello propriamente penalistico.

⁵³ Cfr., da ultimo, Cons. Stato, 28 giugno 2022, n. 5389 «Nella valutazione della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, il giudizio si svolge con una larga discrezionalità da parte dell'Amministrazione sull'apprezzamento della gravità delle infrazioni addebitate e della conseguente sanzione da irrogare, non potendo il giudice amministrativo sostituirsi all'Amministrazione medesima in ordine alla valutazione dei fatti contestati, ma tale principio trova un'importante deroga nei limiti in cui la valutazione stessa contenga un travisamento dei fatti, ovvero il convincimento non risulti formato sulla base di un processo logico e coerente».

⁵⁴ Che peraltro si pone in contrasto con la più accreditata teoria della natura extracontrattuale della responsabilità amministrativo-contabile seguita dalla dottrina.

La novella del 2021 ha imposto, al contrario, una configurazione dell'elemento soggettivo che risulta sostanzialmente corrispondente alla nozione di dolo diretto che emerge dall'art. 43 del codice penale e che esclude, dunque, l'imputazione della responsabilità ogniqualvolta il pubblico agente pur avendo scientemente intrapreso un comportamento *contra legem* non abbia avuto la diretta e consapevole intenzione di nuocere alla finanza pubblica⁵⁵. Pertanto, sul pubblico ministero contabile grava normativamente l'onere di provare non soltanto la volontarietà dell'azione o dell'omissione del dipendente pubblico, ma anche quella dell'evento, ovvero la dimostrazione di una condotta finalisticamente orientata alla produzione del medesimo.

Non assume carattere di specialità rispetto alla disciplina generale ma appare più che altro una sorta di *memento* alla magistratura contabile il richiamo operato dall'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 28/2010 riformato all'art. 1-*bis* della l. n. 20/1994, secondo il quale «Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità». Si tratta, infatti, di criterio generale già applicato dalla magistratura contabile alle transazioni raggiunte dalla pubblica amministrazione. In questa sede, in ogni caso, si è adottata una nozione di «vantaggio» non limitata all'aspetto economico-patrimoniale⁵⁶ bensì più ampia, capace di includere il raggiungimento di «fini meritevoli di considerazione», come quello di evitare «una traumatica interruzione dell'erogazione

⁵⁵ G. GARGIULO, *Aspetti critici della riforma della responsabilità erariale*, in *Il diritto amministrativo*, del 6 luglio 2022, p. 2.

⁵⁶ Che, al contrario, non necessariamente vale ad escludere la responsabilità. Cfr. Corte dei conti, 21 gennaio 2008, n. 215, che ha ritenuto sussistente la colpa grave di Consiglieri comunali che, pur disponendo di elementi informativi che univocamente evidenziavano la convenienza per l'ente di una proposta di transazione formulata dalla controparte ed approvata dalla Giunta municipale, si erano rifiutati di deliberare immediatamente il conseguente riconoscimento del debito fuori bilancio, addivenendo a transazione solo dopo due anni. Non sono state accolte nel caso di specie le controdeduzioni della difesa fondate sul vantaggio economico connesso alla temporanea disponibilità di somme di denaro nelle casse dell'Ente.

di un servizio pubblico»⁵⁷ o di rimediare al danno di immagine conseguente ai tempi e all'esposizione mediatica connessa alla definizione giudiziale della lite⁵⁸. Tale linea interpretativa risulta coerente, peraltro, con la posizione assunta dalla Corte dei conti in sede consultiva, là dove si è più volte sottolineato come «la convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio», costituisca soltanto uno tra gli indici rilevanti in termini di opportunità e vantaggi di addivenire ad accordi conciliativi o transattivi⁵⁹.

Nel complesso, dunque, le limitazioni operate alla responsabilità in questo peculiare settore dell'agire amministrativo precluderanno al giudice contabile di valutare le scelte discrezionali che abbiano indotto il pubblico funzionario a conciliare la controversia, a condizione che agli abbia agito nel rispetto dei criteri di adeguatezza e di proporzionalità, nonché di logicità e razionalità che devono sempre caratterizzare l'agire della pubblica amministrazione nonché nel rispetto dell'*iter* amministrativo previsto e degli obblighi di motivazione del provvedimento che autorizza l'accordo⁶⁰.

6. Come anticipato, all'alleggerimento della responsabilità del pubblico agente in relazione alla conclusione dell'accordo conciliativo corrisponde un inasprimento della valutazione del contegno di mancata partecipazione della pubblica amministrazione al procedimento di mediazione.

Il novellato art. 12-*bis* rafforza, infatti, le reazioni ordinamentali a fronte del comportamento non collaborativo rispetto a tale ADR⁶¹.

⁵⁷ Corte dei conti Molise, 27 marzo 2000, n. 25.

⁵⁸ Cfr. Corte conti, reg. Sicilia, 23 luglio 2013, n. 2719.

⁵⁹ C. conti, sez. contr. Lombardia, parere n. 26/2008; in termini analoghi anche la sez. contr. Piemonte, nel parere n. 20/2012.

⁶⁰ A. TEDOLDI, *Le ADR nella riforma della giustizia civile*, in *Questione Giustizia*, 2023, p. 22.

⁶¹ Nel testo previgente le conseguenze della mancata partecipazione al procedimento di mediazione risultavano disciplinate dal c. 4.bis dell'art. 8 del d.lgs. n. 28/2010, come novellato nel 2015. La disposizione abrogata statuiva nel senso che «Dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione, il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell'articolo 116, secondo comma, del codice di procedura civile. Il giudice con-

Il secondo comma della disposizione, in particolare, stabilisce che quando la mediazione costituisca condizione di procedibilità della domanda o del giudizio, e, dunque, rispettivamente nelle ipotesi di obbligatorietà *ex lege* e *iussu iudicis*, il giudice debba condannare la parte costituita che non ha partecipato al primo incontro senza giustificato motivo al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al doppio del contributo unificato dovuto per il giudizio. Si tratta di una conseguenza automatica rispetto ad un contegno oggettivo, che prescinde tanto dalla richiesta della controparte quanto dalla valutazione discrezionale cui il giudice è tenuto nel caso della speciale condanna alle spese pure contemplata dalla disciplina riformata⁶².

Di forte impatto a tal proposito è la conseguenza che il quarto comma dell'art. 12-*bis* collega al provvedimento di condanna dell'Amministrazione del quale il giudice è tenuto a trasmettere copia integrale tanto «al pubblico ministero presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti» quanto all'autorità competente in caso di amministrazioni sottoposte a vigilanza – si pensi, tra tutti, agli istituti di credito o assicurativi. La riforma positivizza e rende obbligatorio un contegno già adottato in molti casi nelle aule giudiziarie a fronte di condanne per responsabilità aggravata *ex art.* 96 c.p.c. collegate alla mancata partecipazione della P.A. in mediazione. Tuttavia, la nuova disciplina assume un valore simbolico e giuridico di notevole rilievo là dove mostra di considerare *tout court* l'ingiustificata partecipazione alla procedura di mediazione obbligatoria come potenziale fonte di danno erariale ovvero di responsabilità sottraendo la trasmissione della notizia alla valutazione discrezionale del magistrato. La scelta legislativa si pone in piena coerenza con la giurisprudenza

danna la parte costituita che, nei casi previsti dall'articolo 5, non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio».

⁶² Cfr., con riferimento al previgente art. 8, c. 4-*bis*, Trib. Torino, 23 marzo 2021, secondo cui la condanna al versamento dell'importo a favore dello Stato prescinde dall'esito del giudizio e trova giustificazione nella violazione di quello che è ormai un principio immanente dell'ordinamento giuridico, e cioè che la partecipazione alla mediazione è un valore in sé, a prescindere dal merito e quindi dal convincimento di non dover incorrere nella soccombenza.

contabile che costantemente ritiene che «l'atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni, di negligenza massima» coniugato «alla prevedibilità delle conseguenze dannose del comportamento» anche omissivo, costituiscano ipotesi di responsabilità erariale per colpa grave in quanto determinano una «deviazione del modello di condotta doveroso per il pubblico agente»⁶³.

La previsione può essere intesa, ad avviso di chi scrive, quale equipollente dell'obbligo di denuncia alla Corte dei conti, previsto per gli organi della Pubblica Amministrazione in relazione a fatti dannosi per l'Erario posti in essere dai dipendenti pubblici, o da soggetti, persone fisiche o giuridiche, comunque assoggettati alla giurisdizione contabile⁶⁴. Si tratta di una innovazione importante atteso che finora soltanto l'art. 129 disp. att. c.p.p. prevedeva un obbligo simile per i magistrati⁶⁵, in particolare imponendo al P.M. che eserciti l'azione penale per un fatto che ha cagionato un danno erariale, di dare notizia dell'imputazione elevata alla Procura contabile (c. 3)⁶⁶. La trasmissione integrale del provvedimento adottato dal giudice nei confronti della P.A. non collaborativa, infatti, ha in sé quella specificità che l'art. 20 del T.U. sull'impiego pubblico impone per le segnalazioni alla procura contabile, senza perciò che il magistrato sia tenuto a provvedere ad altro adempimento che non sia – per l'appunto – quello della mera trasmissione. Va, in particolare, escluso che il giudice debba evidenziare i profili di illegittimità o di *mala ge-*

⁶³ Tra le tante Corti dei conti, Veneto, 20 settembre 1997, n. 71/1997.

⁶⁴ Val la pena di ricordare che, senza previa denuncia di una potenziale fattispecie dannosa, la procura della Corte dei conti non può attivarsi. Cfr., *ex multis*, J. BERCELLI, *L'obbligo di denuncia di danno erariale dopo il d.l. semplificazione del 2020*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, II, 335 ss.

⁶⁵ A livello generale, sono l'art. 20 T.U. Imp. Civ. Stato e l'art. 53 T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti (d.P.R. 10.1.1957, n. 3) ad imporre l'obbligo di segnalazione ai dipendenti delle Amministrazioni statali, concentrandolo in capo agli organi di vertice di ciascuna Amministrazione: i dirigenti, capi servizio o il Ministro per i comportamenti illeciti dei direttori generali, o i funzionari, nell'ambito degli Enti Locali dove non vi sia personale dirigente.

⁶⁶ L'obbligo di informazione del P.M. sussiste anche nel caso di arresto o di fermo o di misura cautelare in carcere adottata nei confronti di un agente pubblico per un fatto produttivo di pregiudizio per l'Erario (c. 3-*bis*).

stio originati dalla condotta del pubblico agente o spingersi nella quantificazione del danno erariale, trattandosi di elementi che valuterà, se del caso, in piena autonomia ai fini del giudizio di condanna per responsabilità aggravata *ex art. 96, c. 3*⁶⁷.

Infine, come poco sopra accennato, il terzo comma dell'art. 12-*bis* prevede che nelle ipotesi di mediazione obbligatoria, il giudice, stavolta su istanza di parte, possa condannare il soccombente che non abbia partecipato alla mediazione al pagamento in favore della controparte vittoriosa di una somma equitativamente determinata in misura non superiore nel massimo alle spese del giudizio maturate dopo la conclusione del procedimento. Si è qui al cospetto di una sanzione pecuniaria – forgiata sul modello di cui all'art. 96, comma 3, c.p.c. –, intesa a punire condotte ostruzionistiche e non collaborative della parte chiamata in mediazione, che risulti poi soccombente all'esito della lite.

A questo proposito è opportuno segnalare il rigore della giurisprudenza civile nel valutare il merito dei motivi adottati dalla p.a. a giustificazione della mancata partecipazione. Non è infrequente, infatti, l'ipotesi in cui, pur motivata, la scelta risulti non “giustificata” ad avviso del giudice. In particolare, non necessariamente dotate di pregio sono considerate le motivazioni fondate sulla convinzione dell'assenza di fondatezza della domanda che addirittura sono state considerate viziate «da manifesta miopia logico-giuridica». Di frequente la giurisprudenza di merito ha ritenuto che «addurre la pretesa ragione contro l'altrui torto per non aderire alla mediazione» costituisca «una vera e propria aporia: se questa fosse infatti una valida ragione per non partecipare al procedimento di mediazione, la mediazione non potrebbe esistere *tout court*, posto che alla base della sua ragione d'essere vi è, immancabilmente, una divergenza di vedute fra le parti in conflitto, e precisamente su dove sia allogata la ra-

⁶⁷ Attesa la lacunosità del dell'art. 20 T.U. Imp. Civ. Stato, che si limita sinteticamente a prescrivere la doverosa indicazione di «tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e per la determinazione dei danni» la Procura Generale della C. conti, con circolare del 27 maggio 1996, ha individuato nel dettaglio gli elementi essenziali della denuncia. Per maggiori ragguagli sul punto, non strettamente rilevante in questa sede, cfr. BERCELLI, *L'obbligo di denuncia di danno erariale dopo il d.l. semplificazione del 2020*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, p. 335 ss.

gione e dove il torto»⁶⁸. Indipendentemente dall'opinione che si abbia sulla possibilità di entrare nel merito di scelte discrezionali dell'Amministrazione, dunque, la motivazione di non partecipare dovrà essere specifica e non meramente apparente non risultando sufficiente il mero riferimento alla fondatezza giuridica delle posizioni vantate, atteso che la valutazione di astratta mediabilità della lite nelle ipotesi di mediazione obbligatoria è stata effettuata dal legislatore ovvero – per quella c.d. delegata – dal giudice investito della controversia. Come a più riprese statuito in sede giurisdizionale, infatti, «non è giustificabile una negativa e generalizzata scelta aprioristica di rifiuto e di non partecipazione al procedimento di mediazione in quanto la Pa ha i medesimi oneri e obblighi di qualsiasi altro soggetto chiamato in mediazione». Significative a questo proposito sono le motivazioni rese dal Tribunale di Roma, con l'ordinanza del 13 ottobre 2021 resa nell'ambito di giudizio sommario di cognizione in materia di responsabilità medica. Richiamando i lavori parlamentari che avrebbero poi condotto all'approvazione della Riforma Cartabia, il giudice capitolino chiarisce come la mancata partecipazione al procedimento di mediazione delegata non possa essere giustificato dal timore di incorrere in responsabilità erariale e che al contrario «in tale timore sia insita un'aporia», atteso che «la legge, nel disciplinare la mediazione, sia dal punto di vista attivo che passivo, non fa alcuna eccezione per quanto riguarda l'ente pubblico» e che anzi la giurisprudenza della Corte dei conti rassicuri costantemente circa «la perfetta compatibilità fra il modulo della transazione e lo statuto dell'azione amministrativa, a condizione che la situazione giuridica controversa sia disponibile e che l'atto dispositivo sia compiuto da soggetto all'uopo legittimato». A tal proposito il Tribunale di Roma richiama – sulla scorta della *Circolare* del 2012 – l'opportunità di «procedimentalizzare (con i vari sistemi possibili, in particolare con l'ausilio di una commissione di esperti per la valutazione dei sinistri con composizione multidisciplinare, che possa orientare al meglio le decisioni del Dirigente responsabile) a monte, la condotta del funzionario pubblico che amministra danaro della collettività e negozia», in modo da garantire che «il soggetto che va

⁶⁸ Così, Trib. Roma, 17 Dicembre 2015; cfr., in termini analoghi, Trib. Torino, 23 marzo 2021.

in mediazione in rappresentanza della P.A.» lo faccia secondo «perimetri oggettivi all'interno dei quali poter condurre le trattative» appositamente concordate con i soggetti cui fanno capo i diritti controversi.

In questo quadro, correttamente, il Tribunale reputa improbabile l'insorgenza di una responsabilità del pubblico funzionario, «considerato che una conciliazione raggiunta sulla base del correlativo provvedimento del giudice, spesso anche corredato da indicazioni motivazionali», responsabilità che, al contrario, rischierebbe seriamente di sussistere là dove si osservasse un contegno omissivo che, «oltre a poter attingere alla stessa procedibilità della domanda è in ogni caso comportamento valutabile nel merito della causa. Ed inoltre consente l'applicazione dell'art. 96, comma 3 c.p.c.».

Nella diversa ipotesi di invito alla mediazione rivolto alla p.a. dalla controparte, ferme restando le conseguenze processuali appena citate (valutabilità del comportamento come argomento di prova, rilevanza in ordine alle spese e alla eventuale responsabilità *ex art.* 96 c.p.c.), si configura uno spazio maggiore per la pubblica amministrazione nella valutazione del contegno da assumere. Già la *Circolare* del 2012 specificava come fosse onere dell'amministrazione procedere «alla valutazione in concreto della convenienza a partecipare al procedimento di mediazione, provvedendo, ove non intenda intervenire, a formalizzare con specifico atto la scelta operata sulla base della propria discrezionalità e, ove ritenuto opportuno, comunicando tale scelta all'organismo di mediazione»⁶⁹. Appare questo l'atteggiamento sicuramente più rispettoso del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. giustificandosi in caso contrario il rigoroso atteggiamento che la giurisprudenza assume in ordine all'immotivato e ingiustificato rifiuto di partecipare ad un procedimento i cui costi e tempi appaiono sicuramente più contenuti rispetto a quelli del giudizio ordinario.

7. La riforma operata dovrebbe fugare i timori e i sospetti che hanno caratterizzato l'atteggiamento dei pubblici funzionari rispetto alle soluzioni conciliative della lite maturate in sede giudiziaria o a seguito di mediazione. Il passo più importante da compiere però è

⁶⁹ *Ivi*, p. 9.

culturale e rimane affidato alla volontà degli amministratori chiamati alla maggiore consapevolezza che l'attuale congiuntura politico-economica impone. Come visto, soltanto in via di principio il carattere doveroso dell'azione amministrativa e la natura indisponibile dell'interesse pubblico mal si conciliano con i meccanismi ADR, in quanto ampie sono le sfere in cui i pubblici agenti possono attivarsi nella individuazione di una soluzione condivisa tra le parti senza necessità di arrivare al giudizio con il vantaggio, nel sistema normativo riformato, di evitare la spada di Damocle dell'azione di responsabilità della Corte dei conti e di assicurare al cittadino che chiede tutela una soluzione più rapida e spesso maggiormente rispondente all'interesse generale.

Abstract

Il saggio affronta il tema dell'accesso da parte della pubblica amministrazione agli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi al giudizio nel contesto della riforma della giustizia civile di cui al d.lgs. n. 149/2022 e dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale della responsabilità erariale.

The essay is about the issue of public administration access to ADR instruments in the light of the civil justice reforms introduced by Legislative Decree no. 149/2022 and the regulatory evolution of the regulation of public agent liability.