Sulla possibile istituzione d'un "Ufficio regionale di mediazione amministrativa"

Premessa sistematica

Se la giustizia civile è in crisi profonda, quella amministrativa lo è ancor più: sono migliaia avanti al TAR Veneto i ricorsi con pendenza ultra-quinquennale, per i quali è stato necessario presentare (dopo 5 anni d'attesa!) una nuova domanda di fissazione dell'udienza di discussione. È altresì universalmente noto l'enorme calo del numero dei ricorsi al TAR, con enorme contrazione dell'attività professionale degli "amministrativisti". E non è certo sufficiente il *mala tempora currunt*; occorre chiederci "e tu cosa fai perché corrano meno?"

La Regione Veneto, nell'esercizio della funzione attribuitale dall'art. 2 dello Statuto, di assicurare al popolo veneto forme di autogoverno ispirantisi alle sue tradizioni culturali e storiche, dovrebbe introdurre un intermezzo collaborativo nel procedimento formativo dell'atto amministrativo, da parte di Enti Regionali & sub-regionali nel quadro del principio/diritto di partecipazione introdotto dalla L. 241/1990.

Si tratta d'un vero e proprio "precontenzioso" tipico intervento deflattivo del contenzioso amministrativo, con efficacia ben più radicale e direttamente incidente sulla stessa struttura del processo amministrativo regolato dal relativo codice (D.Lvo 104/2010) di quello introdotto solo per gli appalti dall'art. 211 del D.L.vo 50/2016 "Pareri di precontenzioso dell'ANAC". Sarebbe null'altro che un istituto/rimedio rimesso esclusivamente all'iniziativa della parte interessata, senza che si possa in nessun modo considerare condizionante e/o minimamente interferente con la funzione giurisdizionale amministrativa.

Premessa storica

Questo è il *Foro Veneto* ed è ampiamente tempo che si scoprano le nostre tradizioni storiche millenarie!

L'iniziativa muove da un precedente introdotto nel 1600 nell'ordinamento della Serenissima: l'istituzione dell'Avvocato Fiscale (così allora denominato; elitticamente "il Fiscale") per alleggerire il contenzioso, che ora definiremmo "erariale", dei Camerlenghi, chiamati a giudicare del danno che gli Amministratori "locali" (ovviamente nel senso d'allora) avessero arrecato al pubblico Erario.

Il Fiscale presenziava di diritto a tutte le sedute degli organi "amministrativi" (e tutti allora erano rigorosamente collegiali) senza diritto di parola, ma solo con possibilità di "intromissione", ch'era l'enunciazione a verbale delle ragioni che secondo lui rendevano illegittima la delibera che l'organo andava a prendere. L'assemblea era libera di procedere nella sua decisione e di metterla in esecuzione ed al Fiscale restava la possibilità di rapportare il fatto-delibera agli *Avogadori di Comun* (un PM di tutela generale della legalità), che poteva d'Ufficio esercitare l'azione di responsabilità erariale avanti l'ufficio dei Camerlenghi, per l'annullamento dell'atto e la condanna degli eventuali responsabili al risarcimento del danno erariale da esso arrecato.

Dell'istituzione veneziana una parte è ancor oggi attiva nel sistema di giustizia erariale.

La proposta

A fronte dei molti mali della Giustizia Amministrativa, potrebbe essere creata un'istituzione analoga alla figura/funzione dell'Avvocato Fiscale come intermezzo prodromico all'adito degli organi della Giustizia Amministrativa, sulla cui disciplina l'iniziativa preprocessuale non interferisce per nulla, se non postergando di 75 giorni (30 + 45, qual'è la durata della "mediazione amministrativa") l'emanazione dell'atto finale, soggetto ovviamente alla normale impugnativa, ove ritenuto lesivo della posizione giudica dell'interessato, nel termine di legge.

Evidente l'effetto deflattivo dell'iniziativa, suscettibile di diminuire drasticamente il contenzioso giudiziale, e il correlativo risparmio delle spese a carico dell'interessato. Il tutto ovviamente legato all'efficienza e funzionalità dell'istituzione regionale che sarà approntata per la gestione della nuova funzione.

Ecco la struttura dell'intervento proposto.

a) Nel procedimento amministrativo la legge fondamentale n. 241 del 1990, che ha formato oggetto di più di venti modifiche, ha introdotto l'art. 10 *bis.,* secondo cui, quando la PA -in qualsivoglia materia- è giunta alla determinazione di rigettare l'istanza del cittadino, deve notificargli il preavviso di rigetto e l'istante ha facoltà di presentare entro 10 giorni memorie a sostegno della sua istanza. Istituto grondante di ottime intenzioni, ma rivelatosi del tutto inane; non si ha notizia che l'Amministrazione abbia mutato avviso con resipiscenza rispetto al preannunciato diniego.

L'ipotesi qui formulata non intacca minimamente né il procedimento amministrativo, né tanto meno la procedura della giustizia amministrativa, materie tutte soggette a riserva di legge statale. Si limita ad inserire nell'iter *già legale* del procedimento amministrativo un passaggio -limitato ovviamente ai procedimenti regionali o sub-regionali- già presente nell'ordinamento con l'art 10 *bis,* tenendo presente che l'art. 128 della Costituzione del 1948, che prescriveva la *legge generale* dello Stato per la disciplina delle autonome locali, è stato formalmente ed *in toto* abrogato dalla riforma del 2001.

b) Sostanzialmente si colloca sull'alveo del "vecchio" (in quanto irrazionalmente caduto in desuetudine con enorme aggravio della giustizia amministrativa) ricorso gerarchico, sia proprio che improprio, regolato dal T.U. sui ricorsi amministrativa del DPR 1199/1971 (qualcuno l'ha paragonato al rene che depura l'organismo delle tossine).

L'istituto si pone in stretta contiguità con quello della "mediazione e conciliazione delle controversie civili e commerciali" introdotto dall'art. 60 della legge n. 69 del 2009, che pur tra mille difficoltà sta decollando.

c) Tecnicamente prevede l'istituzione d'un *Ufficio regionale di mediazione amministrativa,* messo a disposizione di chi abbia ricevuto il preavviso di diniego dell'art. 10 *bis* della L. 241 e si limita ad introdurre un sub-procedimento (per dirla col Benvenuti) facoltativo ed opzionale di mediazione e conciliazione analogo a quello dell'art. 60 della L. 69: l'interessato, ricevuto il 10 *bis,* anziché rivolgere le sue rimostranze all'Amministrazione, le può indirizzare all'Ufficio regionale, che invita l'Amministrazione a presentare, entro i soliti 190 giorni, le sue deduzioni ed esprime motivato parere sulla meritevolezza dell'una o dell'altra tesi.

Se l'Amministrazione non condivide il parere dell'Ufficio deve motivare adeguatamente; contro l'atto finale è ovviamente ammesso l'ordinario ricorso in sede giurisdizionale, che potrà "valorizzare" nella strumentazione anche l'intermezzo mediatorio.

d) La strutturazione tecnica dell'Ufficio si articola sulla falsariga di significativi precedenti regionali;

citabile la L. r. 42/1988 di “istituzione dell’Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori”. La legge regionale potrebbe prevedere la facoltà della GR di istituire sedi staccate dell’Ufficio nelle Province di maggior mole.

L’importanza sistematica dell’iniziativa è evidente sotto vari profili: dall’un canto, immettendo nel procedimento amministrativo un apporto “foresto”, potrebbe scoraggiare eventuali usi non corretti della pubblica funzione; dall’altro, costituirebbe un efficace strumento deflazionistico del contenzioso amministrativo sia per la maggior aderenza dell’atto al paradigma legale sia per l’effetto disincentivante del ricorso al TAR derivante dalla consonanza tra Amministrazione competente e Ufficio Regionale.

Dev’essere ben chiaro che l’ipotesi/proposta si riferisce soltanto ai procedimenti amministrativi della Regione e degli Enti locali sub-regionali con esclusione quindi dei procedimenti amministrativi rientranti nell’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” ai quali soltanto l’art. 117 .2, lett. **g** riserva alla legislazione esclusiva dello Stato.

L’iniziativa si colloca nel filone partecipativo come esercizio del dovere imposto ad ogni cittadino dall’articolo 2 della Costituzione e dichiarato inderogabile di solidarietà politica economica e sociale.

Confido che quest’intervento trovi il consenso dei Colleghi, la condivisione dell’Associazione degli Amministrativisti e che ci spinga ad andare in delegazione alla Giunta Regionale per “imporre” l’istituzione dell’Ufficio e l’attivazione del servizio.

Ivone Cacciavillani