**Mediazione e giudizio amministrativo[[1]](#footnote-1)**

**SOMMARIO: 1. Introduzione al tema. 2. Il codice del processo amministrativo (c.p.a.). 3. L’esistenza di funzioni giustiziali nella pubblica amministrazione. 4. L’introduzione di strumenti di composizione delle liti alternativi alla giurisdizione. 5. La normativa europea. 6. La normativa interna. 7. Problemi conseguenti. 8. La legge francese 18 novembre 2016, n. 1547 e le proposte dell’UNAA (Unione nazionale avvocati amministrativisti). 9. Considerazioni finali.**

**1.** Quando si parla di metodi alternativi di risoluzione delle controversie o anche di ADR (*alternative dispute resolution*) il pensiero va subito alla mediazione, la quale, tuttavia, non ne esaurisce il fenomeno anche se ne rappresenta una delle maggiori figure.

L’alternatività è con il processo instaurato innanzi a un giudice.

Ebbene la mediazione, come anche i metodi di risoluzione delle controversie alternativi al giudizio amministrativo, costituiscono oggetto pressoché sconosciuto al nostro ordinamento; che è tutto incentrato nel demandare al giudice amministrativo la risoluzione dei conflitti[[2]](#footnote-2).

Per cui trattare dell’effettività e della qualità delle tutele consensuali extragiudiziali in ambito amministrativo sarebbe quasi come trattare del nulla.

Accade comunque, sempre più frequentemente, che i conflitti insorgono non più solo tra pubblica amministrazione, che esercita il potere, e soggetti privati destinatari dello stesso - sia nel caso in cui ci si opponga all’esercizio del potere che nell’ipotesi in cui si pretenda qualcosa dall’amministrazione (interessi, rispettivamente, di tipo oppositivo e pretensivo) - ma anche tra pubbliche amministrazioni stesse, nei diversi livelli di interessi pubblici devoluti alla cura delle stesse.

Si pensi a quello che è successo recentemente in ambito di gasdotto TAP e di Ilva, dove si sono verificati dei conflitti tra Regione Puglia e lo Stato portati innanzi al giudice amministrativo, oppure nel contenzioso instaurato da un comune che contestava la legittimità dei provvedimenti del commissario straordinario del Governo che aveva disposto l’eradicazione delle piante sane esistenti entro un dato raggio dalle piante infette dal batterio della xylella fastidiosa; comune, il quale si faceva portatore dell’interesse della collettività a tutelare la bellezza esteriore del paesaggio locale di cui gli ulivi erano diventati un simbolo.

La diffusione dei conflitti tra pubbliche amministrazioni rende oltremodo evidente l’esigenza di meccanismi di soluzione delle controversie preventivi e alternativi al giudice amministrativo, che possano allo stesso modo rappresentarne anche stanza di compensazione.

L’ostacolo alla previsione della mediazione come misura alternativa al giudizio amministrativo viene tutto incentrato sull’indisponibilità dell’interesse legittimo. Il giudice amministrativo, infatti, conosce dei diritti soggettivi solo in determinate materie indicate dalla legge (giurisdizione esclusiva), mentre tutela in via generale le posizioni di interesse legittimo (giurisdizione generale di legittimità).

Gli interessi legittimi esistono come contraltare all’esercizio, o anche al non esercizio, del potere. E il potere, che in base al principio di legalità deve essere previsto da una legge, non è nella disponibilità del soggetto pubblico che ne è titolare. Se le situazioni soggettive sono indisponibili, esse teoricamente non possono essere oggetto di strumenti di tipo transattivo.

Ma l’indisponibilità dell’interesse legittimo costituisce un dogma proprio perché la legge ormai da tempo consente gli accordi modificativi o sostitutivi di provvedimenti amministrativi. Ciò ai sensi dell’art. 11 della legge sul procedimento amministrativo, la l. n. 241 del 1990, che codifica i principi e le regole dell’attività della pubblica amministrazione.

Infatti, ai sensi del comma 1 del citato art. 11, dal titolo “Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento”, “…*l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo*”. E questo sin dal 1990, anche se fino all’emanazione della l. n. 15/2005 la conclusione degli accordi sostitutivi non era consentita sempre ma solo nei casi previsti dalla legge.

Una volta che si consente l’accordo tra le parti nell’esercizio del potere, le relative situazioni soggettive sottostanti (di interesse legittimo) non possono ritenersi più indisponibili.

Allo stesso modo non ne costituisce ostacolo la cosiddetta sovraordinazione della pubblica amministrazione. Tra le parti - pubblica e privata - non vi è un rapporto di gerarchia e il concetto indica soltanto una delle tipicità della titolarità e dell’esercizio del potere, ossia quella di incidere direttamente sulle posizioni giuridiche dei destinatari del potere o comunque dei soggetti interessati dallo stesso. Tanto è vero che nel processo amministrativo le parti devono essere poste in situazione di parità, vigendo l’ulteriore principio (costituzionale) della parità delle armi.

**2.** Il codice del processo amministrativo (c.p.a.), ovvero il d.lgs. n. 104/2010, non tratta di metodi alternativi di risoluzione delle controversie, disciplinando solo il processo. Non vi è alcun cenno alla mediazione, né essa trova disciplina in interventi normativi sul giudizio amministrativo.

Eppure il c.p.a. dà attuazione ai principi costituzionali di effettività, giusto processo e ragionevole durata (artt. 24, 111 e 113 Cost.), indicandoli, agli artt. 1, 2 e 3, come principi generali della giurisdizione amministrativa, insieme al dovere di motivazione e a quello di sinteticità degli atti.

Il principio di effettività affermato nell’art. 1 del c.p.a. - secondo cui “*La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo*”) - lo si ritrova anche nel successivo art. 7, comma 7: “*Il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela degli interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, dei diritti soggettivi*”.

Gli stessi principi di effettività e tempestività, ossia di ragionevole durata - da quest’ultimo, in particolare, deriva l’aforisma “giustizia ritardata è giustizia denegata” - dovrebbero incentivare anche la ricerca di rimedi alternativi al giudice amministrativo. Ciò al fine di risolvere, a monte del processo e a prescindere dallo stesso, diversi problemi; quali, soprattutto, l’ingiustizia della pubblica amministrazione e l’inefficacia della sentenza amministrativa che consegue al ritardo nella sua emanazione.

**3.** Funzioni giustiziali nella pubblica amministrazione esistono da tempo.

Ne sono esempio i ricorsi amministrativi e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (d.P.R. n. 1199/1971).

I ricorsi amministrativi, sin dalla l. n. 1034/1971 con cui vennero istituiti i Tribunali amministrativi regionali (TAR), non rappresentano più rimedi preventivi necessari al ricorso giurisdizionale, che può essere proposto indipendentemente dalla previa presentazione di un ricorso amministrativo.

Il sistema dei ricorsi amministrativi, come rimedio giustiziale demandato alla pubblica amministrazione, è sostanzialmente fallito per varie ragioni. I ricorsi amministrativi accolti hanno rappresentato eventi rari, la devoluzione della risoluzione dei conflitti alla stessa pubblica amministrazione non dà alcuna garanzia di terzietà e di obiettività, il ricorrente non ha lo stesso strumentario di azioni e di tutele che l’ordinamento gli concede innanzi al giudice amministrativo; così che si preferisce adire direttamente il giudice senza perdere tempo ulteriore.

Il discorso è diverso per quanto riguarda il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, rimedio di origini antiche.

Esso, a seguito di recenti interventi normativi e dell’evoluzione giurisprudenziale della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, è diventato uno strumento alternativo al ricorso al giudice amministrativo nell’ambito del sistema di giustizia amministrativa. Il ricorso straordinario è stato ormai “giurisdizionalizzato”, così che non può essere più visto come rimedio giustiziale all’interno della pubblica amministrazione.

**4.** L’introduzione di strumenti di composizione delle liti alternativi alla giurisdizione è tema ormai avvertito da tempo e di estrema attualità anche nel contenzioso amministrativo.

L’esigenza è non più solo quella di deflazionare il contenzioso, ma anche di ricercare la migliore (per le parti e per l’ordinamento) soluzione dei conflitti e una maggiore rapidità nella risoluzione delle liti.

Il sistema giustizia è in crisi. I fattori sono molteplici, ma alcuni risultano all’evidenza:

a) elevato costo sociale del servizio;

b) lunghezza e imprevedibilità della via giurisdizionale;

c) scarsità della risorsa “giurisdizione”; nel senso di limitata e preziosa. Il suo utilizzo deve essere razionale ed efficiente. Essa, infatti, non è effettiva se non è messa nelle condizioni di avvalersi di risorse idonee e adeguate a soddisfare la domanda di giustizia;

d) costante aumento dei costi della giustizia (nel giudizio amministrativo ne è esempio il contributo unificato).

Le forme di ADR possono essere le più varie. Diverse sono le tipologie che si riscontrano soprattutto negli ordinamenti dei paesi anglosassoni. In estrema sintesi se ne possono enucleare le seguenti:

a) transazione;

b) conciliazione (il terzo conciliatore tende a far raggiungere alle parti un accordo transattivo);

c) mediazione (il mediatore ha un ruolo più ampio perché, a conclusione del procedimento, deve formulare una proposta di soluzione della controversia);

d) mini *trials* (negli ordinamenti di *common law*; una prima fase di matrice conciliativa che tende a far giungere le parti a una composizione bonaria e una seconda che prevede la formalizzazione di una proposta dinanzi a un mediatore).

Le ADR possono essere endoprocessuali ed extraprocessuali, a seconda che il procedimento nasca all’interno di un processo già pendente o al di fuori di esso. Si distinguono, inoltre, ADR amministrate e libere (si veda nel nostro ordinamento l’arbitrato, rituale e libero).

Non vi sono limiti al legislatore nella previsione di ADR, a eccezione del rispetto dell’art. 24 della Costituzione, in base al quale deve essere comunque garantito il diritto di promuovere l’azione dinanzi al giudice naturale precostituito per legge. Così che strumenti facoltativi o obbligatori di ADR non possono essere fini a se stessi, non potendo impedire l’accesso al giudice.

**5.** La normativa europea spinge verso la mediazione.

L’art. 1 della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2008/52/CE, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, dal titolo “*Obiettivo e ambito di applicazione*”, così dispone al comma 1:

“*La presente direttiva ha l'obiettivo di facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e di promuovere la composizione amichevole delle medesime incoraggiando il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario*”.

Il comma 2 però prevede che “*La presente direttiva si applica, nelle controversie transfrontaliere, in materia civile e commerciale tranne per i diritti e gli obblighi non riconosciuti alle parti dalla pertinente legge applicabile. Essa non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (acta iure imperii)*”.

Nello stesso senso va la legge delega di cui all’art. 60 l. n. 69/2009, attuata dal d.lgs. n. 28/2010.

Il percorso verso la mediazione, anche se con alcune eccezioni, è seguito dalla direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (sull'ADR per i consumatori). L’art. 2, comma 2, lett. c), della direttiva specifica che essa non si applica ai servizi non economici d'interesse generale.

Le direttive non impediscono però ai singoli Stati membri dell’Unione europea di operare altrimenti, anche incrementando le ipotesi di mediazione utilizzabili nei confronti della pubblica amministrazione.

Di recente la Francia ha approvato la legge 18 novembre 2016, n. 1547 che consente in generale la mediazione in materia di diritto amministrativo senza limitazione alcuna, sia pure attraverso particolari procedure (la legge ha avuto una prima attuazione attraverso il decreto 16 febbraio 2018, n. 2018-101, che ha introdotto una fase sperimentale).

**6.** Con riguardo alla normativa interna, l’art. 12 del c.p.a., e il precedente art. 6, comma 2, della l. n. 205/2000 (abrogato dal c.p.a.), hanno consentito l’arbitrato rituale di diritto, ai sensi degli artt. 806 e seguenti del c.p.c., nelle controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Il nostro ordinamento già conosce alcune ipotesi di ADR in settori speciali affidati alla vigilanza e alla garanzia di autorità indipendenti [Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA)]. Soprattutto al fine di risolvere preventivamente controversie tra gli utenti e i soggetti gestori.

In ambito di contratti pubblici, nei criteri di delega indicati all’art. 1 della l. n. 11/2016 (legge delega del d.lgs. n. 50/2016 approvativo del codice dei contratti pubblici), troviamo al comma 1, lett. aaa): *razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto.*

Nei contratti pubblici si distingue la fase della scelta del contraente da quella dell’esecuzione contrattuale. Nella prima, di tipo procedimentale e caratterizzata dall’esercizio del potere, vi sono situazioni d’interesse legittimo; mentre nella seconda, successiva alla stipula del contratto, si rinvengono tendenzialmente, anche se non esclusivamente, posizioni di diritto soggettivo.

Il codice dei contratti pubblici dedica nella parte VI un titolo I al “Contenzioso”, articolato in due capi: il primo sui “Ricorsi giurisdizionali” (art. 204); il secondo, sui “Rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale”. In questi ultimi sono ricompresi:

a) l’accordo bonario;

b) la transazione;

c) l’arbitrato;

d) i pareri di precontenzioso dell’Autorità nazionale anticorruzione (Anac).

Mentre i primi tre rimedi, intervenendo nella fase dell’esecuzione, interessano situazioni di diritto soggettivo, il quarto e ultimo rimedio riguarda questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara e quindi situazioni di interesse legittimo.

Esso si regge sulla libera iniziativa di una delle parti in contesa (stazione appaltante e soggetti partecipanti) e obbliga le parti che vi abbiano preventivamente acconsentito ad attenersi a quanto stabilito nel parere reso dall’Anac; il quale ha carattere vincolante ed è impugnabile innanzi al giudice amministrativo secondo procedure accelerate.

Di rilievo, infine, il D.M. del Ministero della giustizia n. 34/2017, dal titolo “*Regolamento sulle modalità di costituzione delle camere arbitrali, di conciliazione e degli organismi di risoluzione alternativa delle controversie di cui agli articoli 1, comma 3, e 29, comma 1, lettera n), della legge 31 dicembre 2012, n. 247*”.

In esso, in attuazione della legge professionale forense, si prevede l’istituzione - non obbligatoria - presso i Consigli dell’Ordine, di Camere di conciliazione, arbitrali e anche di ADR che espressamente possono decidere pure controversie in materia di diritto amministrativo.

Il punto di arrivo segnato dal regolamento ministeriale è certamente rilevante, ma non è sufficiente a consentire l’avvio di un’attività conciliativa o giustiziale nelle controversie nelle quali sia proponibile un ricorso al giudice amministrativo. Per cui sono necessari interventi legislativi che promuovano, sia fuori che dentro il processo, aspetti dell’esercizio garantito di funzione giustiziale.

**7.** Ritenuto necessario l’intervento legislativo, quali potrebbero essere i problemi conseguenti alla previsione di strumenti alternativi alla risoluzione delle controversie innanzi il giudice amministrativo?

Non certo, come si è visto, l’esistenza degli interessi legittimi né la sovraordinazione della pubblica amministrazione.

Innanzitutto il termine per impugnare, che andrebbe sospeso nel periodo di tempo necessario per cercare di addivenire a una soluzione extragiudiziale.

Poi l’individuazione del soggetto cui affidare il ruolo di terzo facilitatore del percorso di risoluzione della controversia. Il quale dovrebbe avere alcune caratteristiche imprescindibili, tra cui, in particolare, la terzietà e l’indipendenza rispetto alle parti oltre che l’autorevolezza e la necessaria cognizione tecnica.

Ostacoli pratici alla mediazione si manifestano anche nel rischio di danno erariale e di sospetti di corruzione. E nel nostro ordinamento si sa come l’attività della pubblica amministrazione, ma soprattutto la discrezionalità amministrativa e le scelte conseguenti, spesso sono “intimidite” dal controllo della Corte dei conti, dell’Anac e delle Procure della Repubblica.

Si tratta, comunque, di problemi di per sé superabili.

**8.** Nella legge francese 18 novembre 2016, n. 1547 l’intervento del mediatore finisce per collocarsi al di fuori del giudizio, o meglio da “qualsiasi procedura giurisdizionale”, perché le parti hanno assunto l’iniziativa conciliativa senza incardinare il giudizio secondo le previsioni della sezione II del nuovo capitolo III del codice della giustizia amministrativa francese.

Sul piano soggettivo, uno o più mediatori possono essere scelti dalle parti d’accordo, oppure, su loro istanza, dal presidente del Tribunale amministrativo o della Corte amministrativa d’appello.

Viceversa, la mediazione disciplinata dalla sezione III, quella “ad iniziativa del giudice”, presuppone ordinariamente l’accordo delle parti, già in giudizio, acquisito il quale il giudice “ordina” la mediazione attingendo per la nomina all’elenco predisposto dalla Corte amministrativa di appello competente per territorio.

L’UNAA (Unione nazionale avvocati amministrativisti) ha elaborato due proposte.

Una prima riguarda l’introduzione della mediazione a 360 gradi.

E’ stato predisposto un disegno di legge delega volto a introdurre la mediazione amministrativa anche per le controversie in cui è parte una pubblica amministrazione, avanti ogni giurisdizione, in particolare avanti la giurisdizione amministrativa.

Si prevedono due ipotesi di mediazione: la prima modellata sull’istituto della mediazione nel giudizio tributario, e cioè che presuppone l’intervenuta notificazione del ricorso, la seconda, invece, che prescinde dal medesimo.

La seconda proposta di legge ha ad oggetto la soluzione alternativa alle controversie in materia di appalti, avente le seguenti finalità:

a) evitare e/o comunque ridurre il pagamento del contributo unificato nella materia in questione;

b) ridurre o quantomeno offrire un’alternativa al rimedio previsto dal codice dei contratti pubblici (art. 211) di ricorrere, quale ADR, ai pareri di precontenzioso espressi dall’Anac;

c) snellire il procedimento, riducendo i tempi di decisione, anche omettendo un grado di giudizio pur nel rispetto delle prerogative costituzionali.

Nel caso di provvedimento di ammissione, esclusione o aggiudicazione di un appalto, il soggetto legittimato può proporre ricorso al TAR o, in alternativa, presentare un’istanza di parere entro il termine perentorio di 15 giorni dalla comunicazione dei predetti provvedimenti.

La richiesta di parere dovrà essere trasmessa via pec al TAR competente per territorio ove si trova un apposito albo approvato dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (C.P.G.A.) contenente i nominativi dei giudici che hanno dato la propria disponibilità a svolgere il compito di rendere il parere.

E’ prevista una procedura con termini perentori per la presentazione dell’istanza, per la presentazione di memorie, per la fissazione dell’incontro tra le parti, per la comunicazione del parere e per l’accettazione o meno dello stesso (circa 70 giorni), anche mediante silenzio assenso. Se la stazione appaltante non accetta il parere oppure nell’eventualità che il parere sia di senso contrario alle ragioni del privato richiedente il parere, egli potrà comunque impugnare i provvedimenti emessi dalla stazione appaltante dinnanzi il Consiglio di Stato.

La soluzione elaborata dall’UNAA è una misura alternativa alla tradizionale impugnazione dei provvedimenti dinnanzi il giudice amministrativo, così che il concorrente che ritenga di aver subito una lesione potrà alternativamente ricorrere al TAR oppure alla procedura di ADR descritta nella proposta di legge.

Una volta presentata l’istanza di parere, la stazione appaltante e le parti vi devono obbligatoriamente partecipare; il che costituisce condizione fondamentale perché la procedura abbia senso.

Sia nel caso che la stazione appaltante decida di non condividere il parere reso, sia nel caso che lo condivida, essa emetterà un provvedimento che potrà essere impugnato, insieme a quello originario, dinnanzi il Consiglio di Stato dal soggetto che ha proposto l’istanza o dai controinteressati.

**9.** È ormai arrivato il tempo di pensare seriamente alla previsione di efficaci strumenti di risoluzione dei conflitti alternativi al giudice amministrativo.

Si pensi innanzitutto all’esigenza di riduzione dei tempi e di deflazionare il contenzioso, alleggerendo il giudice amministrativo del numero dei ricorsi portati al suo esame. La situazione dei vuoti di organico della giustizia amministrativa va avanti da anni e non ha ancora trovato soluzione; tra l’altro, in un organico di diritto nettamente inferiore a quello di altri Paesi europei (Francia e Germania su di tutti), mentre è necessario assicurare un servizio di giustizia efficace, efficiente e tempestivo. La giustizia amministrativa, infatti, è un servizio pubblico reso alla collettività.

Solo qualche numero a titolo indicativo.

I ricorsi presentati innanzi al Consiglio di Stato nel 2017 sono stati 9.343; i ricorsi presentati innanzi ai TAR nello stesso anno sono stati 48.555, di cui 13.407 solo innanzi al TAR del Lazio.

Alla data del 31 dicembre 2017 i ricorsi pendenti al Consiglio di Stato erano 26.015, quelli innanzi ai TAR 184.410, di cui 54.659 al TAR del Lazio. Ma va anche sottolineato che i ricorsi pendenti al TAR del Lazio nel 2005 erano 165.639.

E’ evidente il ruolo che potrebbe essere demandato a un serio sistema di ADR in ambito pubblicistico, da collocarsi temporalmente, ma non necessariamente, tra il procedimento amministrativo e il processo. Ruolo che sarebbe quanto più efficace tanto più se lo si riuscisse a scollegare dall’obbligatorietà del rimedio, concentrandosi invece sulla volontarietà di un accordo preventivo tra le parti e sugli effetti premiali conseguenti.

È noto il fallimento di sistemi obbligatori di tentativi di conciliazione, che sono stati frequentemente visti come un’inutile e defatigante fase preliminare alla ineliminabile fase contenziosa innanzi al giudice.

Accanto al modello di giustizia informale precontenziosa, si potrebbe prospettare anche la possibilità che nel corso del processo amministrativo si inserisca una parentesi destinata al tentativo di conciliazione della controversia prima che si giunga alla sua decisione. In tal modo attribuendo un ruolo attivo al giudice, che potrebbe anche essere monocratico (e non necessariamente collegiale).

L’utilità della mediazione non è di per sé contestabile.

Soprattutto, ma non solo, in un’amministrazione concepita da tempo per consenso (art. 11 della l. n. 241/1990), anche se, nella pratica, fa fatica a procedere per strumenti consensuali. Un’amministrazione per consenso dovrebbe di per sé solo incentivare sistemi di mediazione.

In tale ambito il dirigente competente deve trovare, senza timori che non hanno base normativa, le ragioni di una sua iniziativa tendente all’estinzione del contenzioso per transazione della lite o per l’intervento del mediatore, che potrebbe anche ottenere l’approvazione-omologazione del giudice amministrativo (competente nel caso in cui fosse stato proposto ricorso giurisdizionale).

La soluzione dei conflitti tra le parti non può essere rimessa sempre e comunque al giudice. L’effettività della tutela non si persegue solo nell’ambito del processo ma, a maggiore ragione, al di fuori dello stesso, se si riesce ad evitare il processo.

Si pensi, come già detto in precedenza, alla risoluzione dei conflitti tra pubbliche amministrazioni. Il legislatore potrebbe, proprio in questi casi, prevedere - per fattispecie determinate - il tentativo di accordo tra l’ufficio amministrativo e il destinatario dell’esercizio della sua attività (involgente interessi legittimi o diritti soggettivi).

Senza parlare poi delle controversie di modico valore o di facile soluzione, proprio per questo ipotesi tipiche in cui la mediazione amministrativa si può esprimere al meglio.

Non si pretende introdurre la mediazione in ogni ipotesi di controversie conoscibili dal giudice amministrativo.

Si comprende come essa in alcuni casi possa non avere senso, non riuscendo appieno a svolgere la sua funzione. Come nelle controversie avverso provvedimenti che scaturiscono da procedimenti amministrativi di tipo para contenzioso (si pensi ai procedimenti innanzi all’AGCM in caso di comportamenti anticoncorrenziali, abuso di posizione dominante o pratiche commerciali scorrette). Ma la mediazione non può più continuare a essere un oggetto sconosciuto al processo amministrativo.

Nell’ambito di iniziative di riforma della giustizia amministrativa le tutele extragiudiziali dovranno avere rilievo centrale.

Allo stato, nella materia manca una cultura della mediazione, che va invece ricercata e perseguita. E ora, più che mai, sulla spinta della normativa europea e dei principi costituzionali, i tempi sembrano maturi perché anche la mediazione trovi spazio adeguato nelle controversie devolute al giudice amministrativo.

**Avv. Carmine Volpe**

**Presidente del TAR del Lazio**

pubblicato il 9 ottobre 2018

1. Intervento svolto nel convegno internazionale su “*Qualità ed effettività nelle tutele extragiudiziali dei diritti, quali scelte condivise per migliorare la giustizia?*”, organizzato dall’Università degli studi di Cagliari e altri, e svoltosi a Cagliari nei giorni 27 – 29 settembre 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sul tema, e tra gli scritti più recenti: V. Caputi Jambrenghi, *Per una sentenza sempre meno ingiusta: uscita di sicurezza dal processo amministrativo e mediazione giustiziale*, in *Giustamm*, n. 11-2017; F. Martines, *La giustizia informale nei rapporti di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2017. [↑](#footnote-ref-2)