

La buona strada che può essere segnata dal giudice amministrativo lungimirante

STEFANO BIGOLARO*

Di solito l'ordine delle cose è che prima viene il procedimento. Se poi l'esito non soddisfa e sembra illegittimo, si può promuovere un processo, per giudicare degli atti ed eventualmente annullarli. Dal procedimento al processo, insomma. Suona strano, invece, "dal processo al procedimento". Abbiamo chiamato così un convegno organizzato a Venezia lo scorso 2 dicembre. A condurlo, il presidente del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi. Dal processo al procedimento significa domandarsi quali "input" possano arrivare all'attività amministrativa dal processo mentre è in corso, e dunque senza aspettare la sentenza.

Sembra un tema tecnico, e invece non lo è: incide sul modo di operare del giudice e dell'amministrazione. L'idea di trattarlo, della presidente del Tar Veneto Maddalena Filippi, è piaciuta: risponde all'evoluzione dei tempi. Nel corso degli anni, già è cambiato il ruolo degli avvocati amministrativisti. Da difensori in giudizio, siamo sempre più diventati "ingegneri del procedimento", cioè profes-

sionisti tecnicamente in grado di utilizzare le possibilità consentite dal procedimento. È il procedimento la sede in cui intervenire in prima battuta, perché è lì che l'interesse pubblico, o meglio gli interessi pubblici, si confrontano e compongono con quelli dei privati. Ed è presidiato da una disciplina che negli anni, dopo la legge fondamentale del 1990, si è articolata e rafforzata.

Sono mestieri diversi, d'accordo: ma forse anche quello del giudice amministrativo può cambiare. Da decisore, a soggetto che può decidere ma anche fare dell'altro. Cioè monitorare l'attività dell'amministrazione nel corso del contenzioso; e "facilitare" scelte amministrative legittime che possano non solo far venir meno il contenzioso senza necessità di una decisione, ma anche raggiungere un risultato migliore e più completo di quello che si otterrebbe con una decisione: insomma, una scelta amministrativa condivisa.

Certo, dipende dalle situazioni. Ma un giudice può essere un buon giudice anche se non decide. Anzi, può essere più utile - in certe situazioni - che la sua attività non porti a una decisione, ma serva a un risultato. Che il giudice, cioè,

DAL PROCESSO POSSONO ARRIVARE, PRIMA ANCORA DI UNA SENTENZA, INDICAZIONI UTILI A MIGLIORARE L'ATTIVITÀ DEL POTERE PUBBLICO

faciliti il raggiungimento di un risultato amministrativo, pur senza sostituirsi all'amministrazione. Tutti noi conosciamo, ad esempio, quelle frequenti situazioni di incertezza e di "blocco", con i funzionari e gli amministratori che temono le responsabilità del provvedere, ma sarebbero lieti di avere un segno, anche implicito, di avallo da parte di un giudice. Anche ad evitare la responsabilità risarcitoria dell'amministrazione (che è un aspetto fondamentale nello sviluppo della giustizia amministrativa). E, con essa, ad evitare il rischio della propria responsabilità erariale. Ma queste attività di "facilitazione" al superamento del contenzioso e insieme di monitoraggio dei comportamenti amministrativi, dove possono collocarsi all'interno del processo amministrativo? Naturalmente in sede cautelare, perché lì possono esse-

re assunte misure atipiche. L'atipicità della tutela cautelare - non più limitata alla sospensione del provvedimento impugnato - l'ha resa uno strumento ideale per vedere se si riesce a venirci fuori, dal contenzioso. Ma la tutela cautelare ha i suoi presupposti. In particolare, per chiederla bisogna addurre un pregiudizio grave e irreparabile, che può mancare anche in situazioni in cui pure ci vorrebbe l'immediata presenza del giudice per provare a superare fin da subito il contenzioso. Certo, si può proporre lo stesso un'istanza cautelare (perché il giudice faccia una sentenza semplificata o almeno fissi un'udienza di merito in tempi rapidi). Ma il problema evidentemente si pone.

Forse, allora, ciò che conta è il modo. E un modo semplice per consentire al giudice di svolgere un ruolo di "facilitatore" sembra quello delle udienze in camera di consiglio. Udienze che possono essere fissate più facilmente, per ragioni tecniche legate alla gestione dei ruoli, ai carichi di lavoro e ai termini per le produzioni difensive. Ma come si arriva ad una camera di consiglio se non si chiede la tutela cautelare? Lo strumento può essere, in molte ipotesi, quello dell'i-

stanza di prelievo (che serve a sollecitare l'udienza di decisione di una causa). Infatti, in base a una recente norma (l'art. 71 bis del codice del processo amministrativo), tale istanza consente al giudice di definire il giudizio in camera di consiglio con sentenza in forma semplificata. È uno strumento finora poco utilizzato e poco valorizzato, ma assai interessante. Ma qui il discorso diventa troppo tecnico.

Quello che però è necessario perché il giudice amministrativo possa svolgere un compito di "facilitatore" è che sia realmente indipendente e che sia real consapevole dei suoi limiti. È scontato in ogni caso, ma a maggior ragione è richiesto nell'agevolare una definizione amministrativa della vertenza. Ed è necessario che - in udienza - conosca bene le vicende e le ragioni fatte valere. Serve infatti la stessa conoscenza della causa che serve per decidere; con in più quella elasticità e quella disponibilità nel corso dell'udienza che sono necessarie per capire la situazione concreta. Quindi è fondamentale lo studio e l'impegno del giudice, e il suo effettivo ascolto e intervento in udienza, perché deve esserci l'interlocuzione e l'interazione. Come gli avvocati, così anche i giudici non sono tutti uguali. E c'è da sperare che la competenza, la motivazione e la passione dei migliori possano contribuire al miglioramento di tutti.

*presidente dell'Associazione veneta degli avvocati amministrativisti