

MARGHERITA RAMAJOLI

Quale cultura per l'amministrazione pubblica? (*)

pubblicato in Giorn. dir. amm., 2017, 187 ss.

Attualmente è convinzione diffusa che il sistema pubblico rappresenti un ostacolo e un peso per i cittadini e per le imprese. Questa percezione negativa è suffragata da molti elementi, ma è in parte superabile assicurando ai pubblici amministratori, attuali o futuri, un'adeguata formazione, intesa come trasmissione di una vera e propria cultura amministrativa, necessaria per "far funzionare" l'amministrazione. Infatti manca ancora la consapevolezza del fatto che i primi interpreti e applicatori della legislazione amministrativa sono proprio le pubbliche amministrazioni. Tale mancata consapevolezza dipende in parte dal modo in cui lo studio del diritto amministrativo è tradizionalmente impostato. Nelle aule universitarie dovrebbe invece essere trasmessa l'arte dell'utilizzo delle norme nell'esercizio concreto del potere amministrativo e quindi del rapporto fra testi giuridici e azione amministrativa, senza trascurare la dimensione linguistica di tale rapporto.

Sommario: Di chi è la colpa? - Un problema di preparazione specializzata? - Un problema di insegnamento e di trasmissione del sapere? – Una lingua disonesta?

Di chi è la colpa?

Nel suo saggio *Di chi è la colpa*, pubblicato nel 1866, Pasquale Villari, analizzando le ragioni delle sconfitte subite dall'Italia a Lissa e Custoza nella guerra contro l'Austria, punta il dito anche sulla "soffocante burocrazia". "V'è nel seno della nazione stessa – dice Villari- un nemico più potente dell'Austria, ed è la nostra colossale ignoranza, sono le moltitudini analfabete, i burocratici macchine, i professori ignoranti, i politici bambini, i diplomatici impossibili, i generali incapaci, l'operaio inesperto, l'agricoltore patriarcale, e la rettorica che ci rode le ossa. Non è il quadrilatero di Mantova e Verona che ha potuto arrestare il nostro cammino; ma è il quadrilatero di 17 milioni di analfabeti e 5 milioni di arcadi". Dunque i "burocratici macchine", ossia "la burocrazia lenta, ostinata, pedantesca", come una delle radici dei nostri mali. "La più necessaria delle riforme deve cominciare da essa, se non vogliamo che la vita nazionale resti soffocata" (1).

(*) Testo rielaborato della relazione dal titolo *Verso le carriere amministrative*, al Convegno *La formazione del giurista*, organizzato dall'Istituto Emilio Betti, Università degli Studi di Roma Tre, 19-20 gennaio 2017.

¹ P. VILLARI, *Di chi è la colpa? O sia pace e la guerra*, pubblicato per la prima volta in *Politecnico*, 1866, successivamente in *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze, 1878, e infine ora anche consultabile integralmente all'indirizzo <http://www.eleaml.org>. Le citazioni sono tratte rispettivamente da pag. 251 e da pag. 224.

Centocinquanta anni dopo, quindi ai giorni nostri, il mondo è profondamente cambiato, ma restano alcune invariati.

Nel suo rapporto del luglio 2015 il Fondo monetario internazionale ha affermato che l'Italia è afflitta da una ripresa *“lagging”*, che resta indietro, fragile, afflitta da un problema di scarsa produttività e d'inefficienza della pubblica amministrazione. Più precisamente, la scarsa produttività italiana sarebbe effetto dell'inefficienza della pubblica amministrazione. Infatti, *“among OECD economies, it (Italy) gets some of the lowest scores on direct efficiency measures as experienced by firms on the ground”*, come, ad esempio, *“the number of days and cost to get a construction permit, enforce a contract, get electricity or pay taxes according to the World Bank Doing Business indicators”*. Si sostiene dunque che la cattiva amministrazione sia un fattore di decrescita della produttività economica (*“As government services are inputs into firms' production processes, their inefficient provision may lower the marginal productivity of labor and capital employed by the firm”*)⁽²⁾.

Così, mutano i nemici, o, se si preferisce, i tipi di calamità, ma non muta la loro causa presunta: se un tempo si affermava che la guerra era persa per colpa della pubblica amministrazione, ora si ritiene che sia la crescita economica ad essere frenata anche e soprattutto in ragione del sistema pubblico.

Attualmente è convinzione diffusa che l'amministrazione pubblica rappresenti un ostacolo e un peso e l'esperienza quotidiana di colui (cittadino o impresa) che per una qualsiasi ragione venga a contatto con un'amministrazione spesso tende a confermare quest'opinione negativa: dal punto di vista normativo, la produzione legislativa e regolamentare è alluvionale, caotica, ogni tanto contraddittoria, spesso minuta; dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, proliferano le strutture inutili, mentre quelle necessarie talvolta mancano e quando presenti sono però rette da meccanismi obsoleti e scarsamente produttivi; dal complementare punto di vista della distribuzione

² INTERNATIONAL MONETARY FUND, *IMF Country Report No. 15/167, Italy, Selected Issues*, July 2015, 5, consultabile all'indirizzo <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15167.pdf>.

delle funzioni amministrative, l'elevato grado di dispersione di queste ultime ha indotto a parlare di "pluralismo autodistruttivo"; dal punto di vista finanziario, i tentativi di razionalizzazione (attività ben diversa dalla semplice riduzione) della spesa pubblica faticano a tradursi in realtà; dal punto di vista procedurale, nonostante l'intervento della legge n. 241/90, i procedimenti amministrativi, specie se complessi, si chiudono in tempi lunghissimi oppure non si concludono affatto; gli istituti di semplificazione, come la conferenza di servizi, il silenzio assenso, la segnalazione certificata d'inizio attività, hanno generato incertezze sul regime applicabile e inediti problemi di tutela giurisdizionale; dal punto di vista delle attività materiali, un alto livello di costi da regolazione e costi burocratici si accompagna a un basso livello di qualità dei servizi e delle prestazioni amministrative; e su tutto, come una cappa, s'aggira l'ombra del sospetto di corruzione, codificato in disposizioni sulla cui implementazione e attuazione sovrintende l'Anac, che fanno sì l'amministrazione italiana sia un'amministrazione "spaventata" (3).

Ma la rappresentazione non sarebbe completa se non si accennasse al fatto, apparentemente contraddittorio, che le funzioni assegnate all'amministrazione pubblica sono state di recente aumentate. Ciò specie a seguito della crisi economico-finanziaria e della crisi sociale-umanitaria, entrambe esplose alla fine del decennio scorso e ancora in corso, con un ritorno al passato anche per quanto riguarda le formule organizzative, addirittura rispolverando la vetusta categoria dell'ente pubblico economico (4).

Infatti da sempre vi è un'ambivalenza nella raffigurazione valoriale sia dello Stato, sia della pubblica amministrazione, sia del diritto amministrativo e questa tensione diviene drammatica in sistemi sociali complessi come l'attuale: si predica uno Stato minimo, ma si vuole anche uno Stato innovatore; la pubblica amministrazione è vista come autorità, ma anche come garanzia; il diritto

³ Parla di "amministrazione spaventata" S. CASSESE, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, in www.diritto-amministrativo.org. Da ultimo, sui problemi che minano l'esercizio delle funzioni amministrative, cfr. L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016; M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in *Dir.amm.*, 2016, 9 ss.; G. NAPOLITANO, *Breve e lungo periodo nel diritto amministrativo*, in questa *Rivista*, 2015, 7 ss.; G. VESPERINI, *La fatica di semplificare*, *ivi*, 2013, 345; nonché l'impetoso ritratto disegnato da S. CASSESE, *L'imbutto dello Stato inefficiente*, in *Corriere della Sera*, 3 gennaio 2017. Per una riflessione sulla recente produzione di normative amministrative e normative riguardanti la pubblica amministrazione cfr. B. TONOLETTI, *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Dir.amm.*, 2015, 389 ss.

⁴ Si pensi alla creazione dell'Agenzia dell'entrate-Riscossione, "ente pubblico economico", disposta dall'art. 1 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge 1° dicembre 2016, n. 225.

amministrativo è raffigurato come diritto eccentrico da combattere, ma anche come diritto speciale da salvaguardare ⁽⁵⁾.

In questo contesto problematico, fuggacemente tratteggiato, è possibile domandarsi se la formazione degli amministratori pubblici sia in grado di assolvere un ruolo, non salvifico beninteso, ma comunque migliorativo.

Un problema di preparazione specializzata?

La risposta a questa domanda passa necessariamente attraverso un altro quesito: quali sono gli scopi della formazione dei pubblici amministratori?

La domanda di scopo è centrale e la risposta non è così semplice, specie se posta a confronto a quella relativa agli scopi della formazione di avvocati, magistrati o notai.

Come da tempo osservato, non vi è un unico obiettivo connesso alla formazione dei pubblici amministratori, ma si può individuare una pluralità di scopi, di diversa natura.

Il primo obiettivo è il più immediato ed è comune a tutte le professioni giuridiche: la formazione serve a preparare un soggetto allo svolgimento di una determinata carriera, trasmettendo le conoscenze indispensabili per affrontare il proprio lavoro. Ma nel caso di carriere amministrative non vi è solo quest'ovvia finalità, esistono anche altri due ordini di obiettivi. La formazione, da un lato, è mezzo di creazione di una classe dirigente con un'esperienza non settoriale e che non sia costretta a rivolgersi all'esterno per qualsiasi decisione, dall'altro, è indispensabile accompagnamento ai processi di riforma ⁽⁶⁾.

Esiste infatti un'insopprimibile esigenza di trasformazioni amministrative e ad essa è strettamente connesso un problema di preparazione e di formazione della burocrazia pubblica, esistente o futura. La storia moderna dell'amministrazione è soprattutto storia di riforme

⁵ Sul punto cfr., se si vuole, M. RAMAJOLI, *A post-modern Administrative Law?*, in www.ius-publicum.com.

⁶ S. CASSESE, *A che serve la formazione dei dipendenti pubblici?*, in *Pol. dir.*, 1989, 431 ss.; ID., *Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1976, 227 ss.; L. SALTARI, *La formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, 2009, 29 ss.

amministrative, perché appartiene alla fisiologia di un ordinamento giuridico la necessità che le amministrazioni, vuoi nei loro modelli organizzativi, vuoi nell'uso dei loro strumenti di azione, si trasformino con il cambiare dello Stato e della società ⁽⁷⁾.

Alle problematicità che affliggono la pubblica amministrazione e che sono state denunciate nel paragrafo precedente si può reagire con interventi normativi e politiche pubbliche. Ma ciò non è sufficiente: la modernizzazione dell'azione pubblica passa attraverso una “*construction progressive*” e la riuscita dei processi di adeguamento del settore pubblico alla realtà sottostante dipende dal modo in cui tali processi vengono implementati amministrativamente più ancora che dal modo in cui sono stati delineati legislativamente ⁽⁸⁾.

Dal momento che “quote significative del personale amministrativo ... risultano ancora, su questi temi, largamente impreparate” ⁽⁹⁾, emerge la centralità della trasmissione di una vera e propria cultura amministrativa, per sostenere l'attivazione delle riforme e, in ultima istanza, per rendere un migliore servizio ai cittadini e alle imprese.

In questa logica, la formazione-qualificazione del dipendente pubblico trascende la sfera individualistica del singolo destinatario e assolve anche e soprattutto un fine d'interesse pubblico, a vantaggio della collettività tutta; è, in altri termini, questione di cultura istituzionale ⁽¹⁰⁾.

Una precisazione però s'impone. Parlare di formazione dei dipendenti pubblici può risultare generico; come non esiste un concetto unitario di pubblica amministrazione, così non esiste neppure un concetto unitario di pubblico dipendente. Infatti, accanto a un ristretto corpo di funzionari politici che scrivono leggi e preparano politiche esiste un gruppo leggermente più ampio di alti amministratori

⁷ Si veda la sorprendente attualità di G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia. Questioni urgenti*, Roma-Bari, 1916.

⁸ Con riferimento alla Francia, che è stata antesignana sul punto, cfr. J. CHEVALLIER, *La “modernisation de l'action publique” (MAP) en question*, in *Revue fr.d'admin.publ.*, 2016, 585 ss.; per l'Italia cfr. B. MATTARELLA, *L'attuazione della riforma amministrativa*, in questa *Rivista*, 2016, 576 ss.; ID., *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, *ivi*, 2015, 621 ss.; ma già F. RUGGE, *Le leggi “Bassanini”: continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, in *il Mulino*, 1997, 717 ss.; e, con accenti particolari, M. RUSCIANO, *Formazione e professionalità della dirigenza amministrativa*, Bologna, 1997, 727 ss.

⁹ M. CAMMELLI, *Amministrazione*, cit., 32.

¹⁰ Su una “nuova cultura amministrativa” “quale puntello di sostegno” del “messaggio innovativo delle riforme” cfr., da ultimo, G. MELIS, *Le culture della pubblica amministrazione*, in L. TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini del diritto*, Bologna, 2016, 151 ss., spec. 165-167. Cfr. altresì S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971; ID., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010.

che assumono decisioni, una categoria intermedia che è servente e, da ultimo, una base di esecutori (11).

Logicamente la formazione varia a seconda dei ruoli e delle funzioni dei pubblici dipendenti, perché appunto questi ultimi non sono una massa indistinta. Non solo. La formazione cambia anche in ragione del fatto che il soggetto da formare sia già immesso nei ranghi della pubblica amministrazione oppure aspiri a entrarvi.

Sinora l'attenzione, normativa e non, si è prevalentemente concentrata sulla formazione post-universitaria rivolta ai ruoli dirigenziali e sono indubbie l'importanza, la centralità e la delicatezza di questo tipo di formazione (12).

Solo qualche breve rilievo a tal proposito, posto che s'intende soffermare l'attenzione non tanto sulla formazione dirigenziale post-universitaria, bensì sulla formazione intesa come trasmissione di una data cultura amministrativa. Quest'ultima presenta una sua specificità: interessa non solo la classe dirigente (burocrazia professionale), ma indistintamente tutti i pubblici dipendenti (inclusa la burocrazia meccanica), e non solo tutti i pubblici dipendenti esistenti, ma anche quelli futuri e pertanto attiene già al momento preliminare della formazione universitaria.

Per quanto riguarda la formazione dirigenziale amministrativa post-universitaria, in Italia per lungo tempo si è ritenuto che l'esperienza, e cioè la formazione sul campo, fosse l'unica "scuola" utile. Poi questa impostazione è stata progressivamente abbandonata, sulla falsariga di quanto è avvenuto negli altri Paesi occidentali (13).

Qualche passo avanti è stato dunque compiuto, ma resta ancora tanto da fare. In quest'ottica lo sguardo comparatistico consente di scoprire soluzioni organizzative dalle quali trarre ispirazione (14).

¹¹ S. CASSESE e L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, 2014, 36.

¹² S. CASSESE, *La formazione dei funzionari amministrativi: un confronto internazionale*, in *Pol.dir.*, 1985, 681 ss.; S. SEPE, *Formazione e riforma della pubblica amministrazione: quali modelli e quali prospettive?*, *ivi*, 1993, 13 ss.

¹³ Si vedano i dati riportati da G. VALOTTI, G. TRIA, M. BARBIERI, N. BELLÉ, P. CANTARELLI (a cura di), *Sistemi di pubblico impiego a confronto: casi di studio internazionali*, Milano, 2012.

¹⁴ Sui (tanti) scopi della comparazione cfr., da ultimo, G. RESTA, *Les luttes de clocher en droit comparé*, in *McGill Law Journal*, 2015.

Tra i tanti, due aspetti specifici meritano qui di essere sottolineati: in Francia *Ecole Nationale de l'Administration* (ENA) è il canale per accedere a tutte le carriere pubbliche più elevate e tra queste sono comprese le magistrature amministrative, quando invece da noi la formazione della dirigenza pubblica è sempre stata concepita a compartimenti stagni e rigidamente separata rispetto a quella dei giudici amministrativi, nonostante poi vi sia una concreta osmosi tra giudice amministrativo e alta amministrazione⁽¹⁵⁾; nell'Unione europea la politica formativa della dirigenza non solo è continua, ma è anche personalizzata, mentre da noi solo recentemente e soprattutto solo faticosamente si sta facendo strada l'idea di percorsi individuali di formazione progettati in collaborazione tra Università e pubbliche amministrazioni, essendo da poco introdotta la possibilità di attivare percorsi di dottorato in co-tutela con enti pubblici, oltre che con imprese (*Executive PhD*)⁽¹⁶⁾.

Tuttavia il vero problema di fondo della formazione postuniversitaria è il medesimo di cui soffre anche la formazione universitaria e quindi su quest'ultima occorre riflettere.

Un problema di insegnamento e di trasmissione del sapere?

La formazione universitaria dei futuri dipendenti pubblici non è diversa dalla formazione universitaria dei futuri avvocati, magistrati e notai. Questa uniformità è opportuna per creare una base comune di conoscenza del diritto e sposta la questione su un piano diverso. A venire in rilievo è il modo in cui viene impartito nelle aule universitarie l'insegnamento del diritto amministrativo e, conseguentemente, viene trasmessa anche una cultura amministrativa.

Lo studio universitario del diritto amministrativo è troppo astratto o è troppo dettagliato, si concentra su istituti e concetti generali intesi in senso atemporale oppure su contenuti minuziosi di

¹⁵ L'ENA prepara i suoi allievi a tutte le carriere più prestigiose (Consiglio di Stato, Corte dei conti, Ispettorato dello Stato, corpo prefettizio, corpo diplomatico, corpo dell'espansione economica all'estero, corpo dei dirigenti ministeriali, corpo dei consiglieri presso i tribunali amministrativi e le sezioni regionali della Corte dei conti, amministrazione comunale); in tema cfr. L. SALTARI, *La formazione*, cit., spec. 12 ss.; sul processo d'osmosi accennato nel testo cfr. A. TRAVI, *Il Consiglio di Stato tra legislazione e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 505 ss.

¹⁶ La figura è stata introdotta da una nota ministeriale e cioè dal Decreto del Miur del 31 agosto 2016, n. 1097, avente ad oggetto Dottorati Innovativi, attuazione del Programma Nazionale per la Ricerca 2015 - 2020 e indicazioni con riferimento al DM 552/2016 (art. 10, comma 1, lett. e).

diritto speciale. E' pressoché assente una formazione che abbia ad oggetto l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni normative, o, meglio, l'arte di interpretare e applicare le norme (17).

Questa impostazione tradizionale nell'insegnamento del diritto amministrativo non deve sorprendere, perché è del tutto coerente con il sistema amministrativo. Il nostro è un sistema di derivazione napoleonica, caratterizzato dal ruolo centrale della legge, ma anche dalla sudditanza nei confronti dei molteplici atti di regolamentazione amministrativa (18).

Scrivendo nell'Ottocento ancora Pasquale Villari: "Il regolamento è divenuto la sola ancora, il vangelo della burocrazia, come la retorica è il vangelo dei pedanti. Ma come nessuna retorica fece mai uno scrittore, così nessun regolamento basterà mai a formare una buona amministrazione. La difficoltà di penetrare il vero scopo delle leggi, e la mancanza di autorità per assumerne sopra di sé la interpretazione, hanno fatto sostituire la lettera allo spirito. Quanto più il lavoro prescritto è complicato, irrazionale, tanto più viene religiosamente eseguito, senza osservare se lo scopo prefisso è ottenuto" (19).

Il quadro non è affatto mutato ai giorni nostri. Scrive Sabino Cassese che "nell'amministrazione prevale la routine, il culto del precedente, la ripetitività", "natura inerzia e amore del quieto vivere" (20).

Pur a costo di un'eccessiva semplificazione (necessaria nella misura in cui provochi una reazione migliorativa), l'apparato amministrativo pare muoversi tra due estremi: si passa dall'applicazione rigida delle regole ai casi concreti per sfuggire alla responsabilità (di qui il richiamo a prassi consolidate e la lingua stessa della burocrazia, plasmata su moduli tipizzati, largamente

¹⁷ Sul senso ultimo dell'insegnamento cfr. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur.cost.*, 1961, 361 ss.; nonché, con particolare riguardo all'insegnamento universitario, ID., *L'Università come società*, in *Riv.giur.della scuola*, 1976, 269 ss.; ID., *Insegnare all'Università: un mestiere diverso*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, Milano, 1982, 495 ss., tutti anche in *Scritti scelti*, Padova, 1999, rispettivamente 665 ss., 817 ss., 835 ss.

¹⁸ Per una ricostruzione storica e d'insieme della pubblica amministrazione italiana cfr. S. CASSESE e C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, 1994; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996; M. CAMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004; L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009.

¹⁹ P. VILLARI, *Di chi è la colpa?*, cit., 223, il quale in un passo di poco precedente (*op.cit.*, 219) riporta un brano di John Stuart Mill, secondo cui i "governi burocratici ... periscono per la immutabilità delle loro massime, ed ancora più per quella legge universale, per cui tutto ciò che diviene routine perde il suo vitale principio, e non avendo più la mente che operi dentro, procede, girando meccanicamente, senza che più ne risulti l'opera che era destinato a produrre. Una burocrazia tende sempre a divenire una pedantocrazia" (J.S. MILL, *Considerations on Representative Government*, ora anche consultabile all'indirizzo <http://www.gutenberg.org>, pag. 39).

²⁰ S. CASSESE e L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, cit., 27-28. Sotto il profilo sociologico, insuperati sono gli studi in materia di R.K. MERTON, *Social Theory and Social Structure*, 1949, trad.it. *Teoria e struttura sociale*, Bologna, 1966, spec. 320 ss.

ispirati al modello militare) ⁽²¹⁾ all'opposta ricerca di spazi amplissimi d'azione del tutto affrancata dalla legge, che affonda le sue radici nell'idea primigenia di discrezionalità amministrativa come "discrezione", ossia come spazio libero dal diritto (di qui il rischio di fenomeni corruttivi) ⁽²²⁾.

Questi poli opposti d'agire amministrativo trovano spiegazione nella mancata consapevolezza, anzitutto in capo agli stessi funzionari, del fatto che i primi interpreti e applicatori della legge sono proprio le pubbliche amministrazioni. La carenza di una vera e propria cultura amministrativa affonda una parte delle sue radici nel modo in cui è insegnato il diritto amministrativo, che è inidoneo a fornire gli strumenti per acquisire questa indispensabile consapevolezza. Come osservato sopra, la trasmissione del diritto amministrativo viene prevalentemente risolta in nozioni, categorie e concetti astrattamente considerati, oppure in dettagliate disposizioni legislative, avulse da un sistema integrato di valori e principi generali.

Nelle aule universitarie dovrebbe invece essere trasmessa l'arte dell'utilizzo delle norme nell'esercizio concreto del potere amministrativo, ponendo al centro l'attività d'interpretazione e d'applicazione della legge nel rapporto tra testi giuridici e azione amministrativa. L'arte di "assumere sopra di sé" l'interpretazione e l'applicazione delle norme significa cambiare paradigma: sostituendo lo spirito alla lettera delle leggi, educando alla funzione amministrativa e non solo e non tanto alla procedura amministrativa, chiarendo sempre il contesto giuridico in cui le norme devono operare, sviluppando pragmatismo e spirito di innovazione all'interno dell'osservanza di una rete di principi giuridici generali (ragionevolezza, proporzionalità, logicità, congruità, legittimo affidamento) ⁽²³⁾.

Una lingua disonesta?

Al centro dello studio del diritto amministrativo vanno dunque messe l'interpretazione e l'applicazione della legge. Ma l'interpretazione e l'applicazione della legislazione amministrativa

²¹ Sul linguaggio amministrativo cfr. *infra*, paragrafo successivo.

²² Tant'è che originariamente gli atti discrezionali erano anche definiti come atti non contenziosi, cioè escludenti il ricorso contenzioso, e quindi considerati atti di amministrazione pura; cfr. sul punto, se si vuole, R. VILLATA e M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, II ed., Torino, 2017, 56 ss.

²³ In questa logica è indispensabile che la formazione universitaria sviluppi anche i tirocini volti a far acquisire agli studenti esperienze professionali presso amministrazioni pubbliche, anche se sinora le politiche pubbliche universitarie non hanno agevolato questo canale di arricchimento.

sono condizionate dalla lingua impiegata nei testi che guidano l'azione concreta della pubblica amministrazione.

La maggior parte dei testi normativi riguardanti la pubblica amministrazione (leggi, regolamenti, decreti non regolamentari, circolari, linee guida vincolanti) è redatta nel c.d. burocratese. Analogo discorso vale per tutta quella serie di comunicazioni al pubblico data dagli avvisi, dalle istruzioni, dai moduli e dai formulari. Dunque, sotto il profilo dell'espressione linguistica non c'è alcuna distinzione tra livello normativo e livello amministrativo.

Il burocratese, come recita la definizione data dal vocabolario, è una “lingua pressoché incomprensibile perché infarcita di termini giuridici e inutili neologismi, tipica dell'amministrazione pubblica” (24). E' l'antilingua di cui ha parlato Italo Calvino e cioè “l'italiano di chi non sa dire *ho fatto* ma deve dire *ho effettuato*” e che “la fuga di fronte a ogni vocabolo che abbia di per se stesso un significato ... come se *andare trovare sapere* indicassero azioni turpi” (25).

Anche in questo caso si è di fronte ad invarianti, se nel 1804 Vincenzo Monti, nella *Prolusione* al suo corso di eloquenza all'Università di Pavia, inveiva contro “il barbaro dialetto miseramente introdotto nelle pubbliche amministrazioni, ove penne sciaguratissime propagano e consacrano tutto il di l'ignominia del nostro idioma” (26).

Vero è che si è cercato a più riprese di migliorare sia la redazione dei testi giuridici sia il linguaggio amministrativo, dal momento che, come prima osservato, un problema di virtù comunicativa affligge il piano vuoi normativo, vuoi amministrativo. Si pensi al *Codice di stile delle comunicazioni scritte a uso delle pubbliche amministrazioni*, adottato nel 1994 dal Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla direttiva *Per la semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni*, emanata nel 2002 dall'allora Ministro per la funzione pubblica, per arrivare all'art. 3 della legge n. 69/2009 (rubricato “chiarezza dei testi normativi”), che

²⁴ T. DE MAURO, *Il dizionario della lingua italiana*, Paravia, Torino, 2001, attualmente disponibile anche *on line* all'indirizzo <http://dizionario.internazionale.it>.

²⁵ I. CALVINO, *L'antilingua*, in *Una pietra sopra. Discorsi di letteratura e società*, Milano, Arnoldo Mondadori Editori, 1995, 149 ss.

²⁶ V. MONTI, *Della necessità dell'eloquenza. Introduzione al Corso di questo studio*, in *Prolusioni agli studi dell'Università di Pavia per l'anno 1804*, Milano, 1804, ora integralmente riprodotte in <https://archive.org>, pag. 64.

ha attribuito al Governo il potere di provvedere affinché ogni rinvio ad altre norme contenuto in leggi, regolamenti, decreti o circolari “contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare” (27).

Tuttavia, il bilancio non è in attivo, perché attualmente l’antilingua è fenomeno ben radicato e in grado anche di assumere forme inedite, come sta a dimostrare l’impiego (non strettamente indispensabile) di anglicismi in recenti testi di legge (28).

Si è giunti a teorizzare che questa lingua “oscura” risponda a uno scopo preciso: “è la lingua disonesta di chi non sa bene che fare, non ha le idee chiare, non vuole assumersi le responsabilità che gli competono (e che il discorso *chiaro* impone a chi lo pronuncia), e lascia a chi deve leggere (e soprattutto: a chi deve obbedire) il compito di decifrare, di leggere fra le righe, di stiracchiare le parole e i concetti dalla parte che vuole, anzi di interpretare le parole e i concetti come s’interpreta il Talmud, cercando d’indovinare le intenzioni di un padrone invisibile e capriccioso, che dice e non dice, che lascia agli altri il compito di riempire con *qualcosa* lo spazio che lui ha lasciato vuoto non per liberalità ma per inabilità a parlar chiaro, ossia a decidere, e cioè per codardia” (29).

Di conseguenza la formazione di una cultura amministrativa non può trascurare lo studio del linguaggio giuridico-amministrativo, se non altro per far circolare impostazioni e modi di comunicazioni differenti e quindi a fini non meramente conoscitivi, ma soprattutto migliorativi. Se la pubblica amministrazione si legittima per il compito positivo di realizzare risultati rilevanti per l’intera collettività e “se la presenza di questa dimensione intrasgredibile non si cala nel linguaggio dell’ordinamento, se cioè non diventa lingua parlata dall’ordinamento, prima o poi l’ingiustizia finisce per diventare disaffezione per la legge, elusione, rivolta” (30).

²⁷ In tema cfr. altresì A. FIORITTO, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, Bologna, 2009; del resto, esiste un più generale problema di chiarezza, inequivocità ed immediatezza del linguaggio giuridico, sul quale si veda F. GALGANO, *Le insidie del linguaggio giuridico*, Bologna, 2010.

²⁸ Per un bilancio “più modesto di come le nostre speranze di anni fa ci facevano pensare” si veda T. DE MAURO, *La legge è uguale per tutti?*, in *Dalla legge alla legalità: un percorso fatto anche di parole. Atti del Convegno (Firenze, 13 gennaio 2006)*, Firenze, 2008, 20 ss.; cfr. altresì M.A. CORTELAZZO, *Il cantiere del linguaggio istituzionale. A che punto siamo?*, in *LeGes*, 2015, 135 ss.

²⁹ C. GIUNTA, *La lingua disonesta: come scrivono al Ministero dell’Istruzione*, in www.internazionale.it.

³⁰ B. TONOLETTI, *Testi giuridici ed efficienza della pubblica amministrazione*, in *Le parole giuste. Scrittura tecnica e cultura linguistica per il buon funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia*, Roma, Senato della Repubblica, 2017, 251 ss.

L'attenzione anche alla dimensione linguistica, all'interno di un contesto in cui centrale è l'arte di interpretare e applicare le normative amministrative, consente di essere dispensatori, anziché di saperi tecnici, di autentica cultura amministrativa.