

# LA SENTENZA AMMINISTRATIVA: LINGUA E NODI INTERPRETATIVI

di Renato Rolli e Angelo Costa<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE - 2. SENTENZA, INFORMAZIONE E FATTO - 3. SENTENZA AMMINISTRATIVA E TEORIA DEGLI ATTI LINGUISTICI - 4. LA LINGUA DELLA SENTENZA COME LINGUA SPECIALE - 5. UNA SEMPLICE INDAGINE ESPLORATIVA - 6. SENTENZA E UNITA' INFORMATIVE - 7. LINGUA COME ESPLICAZIONE - 8. SENTENZA ED ATTO LINGUISTICO - 9. LINGUA E TEORIA DEL PROCESSO - 10. LINGUA E INNOVAZIONE - 11. LINGUA E SENTENZA: CONCLUSIONI

1. Le parole di Alf Ross il quale nel 1963 sostenne che: «toda interpretación del derecho legislado comienza con un texto, esto es, una fórmula lingüística escrita»<sup>2</sup>, appaiono guida in questo studio in cui l'indagine sulla lingua della sentenza amministrativa vuole rappresentare un'*incursione* sulle tecniche filologico-linguistiche applicate alla ricerca e allo studio della scienza giuridica, con una soluzione che potremmo bene definire come *interpretativa*, avente come fine ultimo quello di andare incontro allo sviluppo di modelli scientifici nodali atti allo studio delle modificazioni delle rappresentazioni lessicali<sup>3</sup> oppure a una risistemazione dell'inventario filologico del diritto anche in rapporto alle altre discipline<sup>4</sup>.

L'approccio più equilibrato allo studio della sentenza da un punto di vista strettamente linguistico è quello, a nostro sommo parere, del *realismo linguistico-giuridico*, che riconosce alla lingua possibilità e limiti<sup>5</sup>.

Alla base di questa concezione di lingua applicata al diritto c'è sicuramente un'idea di sentenza come atto, con delle potenzialità che possono essere sviluppate e indagate, a seconda che ricevano o meno gli stimoli interpretativi adeguati.

---

<sup>1</sup> Sebbene il lavoro sia frutto di un progetto unitario, i paragrafi 1 – 4 sono attribuibili ad Angelo Costa, i restanti a Renato Rolli. Le conclusioni ad entrambi gli Autori.

<sup>2</sup> A. ROSS, *Sobre el derecho y la justicia*, Buenos Aires, Eudeba, 1963, p. 108 e sempre nell'ambito di ricerca spagnolo, che un prezioso contributo scientifico ha dato a questa indagine, possiamo citare quanto affermato da G. R. CARRIÓ, che sostiene: «El lenguaje del derecho, esto es, el de las normas o reglas jurídicas, es lenguaje natural... Como el derecho es una técnica de control social cuyas reglas se usan para dirigir u orientar acciones humanas concretas, sus reglas tienen que estar formuladas en lenguaje natural o ser definibles en palabras pertenecientes a este último» (*Notas sobre derecho y lenguaje*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, p. 135) ed ancora C. S. NINO: «Los jueces, en los estados modernos, enfrentan generalmente normas promulgadas a través de un lenguaje y, en la inmensa mayoría de los casos, de un lenguaje escrito [...]. Los legisladores utilizan un lenguaje natural, como el castellano, hablado por sus súbditos, ya que generalmente están interesados en comunicar sus directivas en la forma más eficaz posible, lo cual obviamente no conseguirían si emplearan un idioma extranjero o un lenguaje privado [...] La formulación de las normas utilizando un lenguaje corriente hace que la expresión de la intención del legislador se encuentre limitada por los defectos que presentan los lenguajes naturales» (*Introducción al análisis del derecho*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 246- 247)

<sup>3</sup> cfr. W. BELARDI, *Linguistica generale, filologia e critica dell'espressione*, Roma, Bonacci, 1990 - pp. 443-458

<sup>4</sup> si vedano le bellissime pagine di J. VAN BENTHEM, *Language in action: categories, lambdas and dynamic logic*, Amsterdam, North-Holland, 1991 - pp. 311-324 e T. LEBARBÉ, *Langue du droit, multiplicité des approches, multiplicité des disciplines*, in *Lidil* 38 (2008) che afferma: «La langue du droit est par essence un domaine pluridisciplinaire de la linguistique appliquée où se croisent juristes, linguistes, informaticiens, logiciens, etc. Cette volonté de rassembler des cultures scientifiques aussi variées afin d'apporter une plus-value intellectuelle à chacune, se fonde sur une articulation des disciplines et un dialogue permanent entre spécialistes».

<sup>5</sup> cfr. V. DE RUVO, *Il realismo critico: principi di metafisica e di filosofia del diritto*, Fasano, Schena, 1976

E' noto che il problema dell'essenza della lingua rinvia alla natura del segno<sup>6</sup>, costituito da un supporto sensibile, un significante, portatore di un significato intelligibile e nel quadro giuridico attuale è ormai imprescindibile una base giustiziale<sup>7</sup> per l'esercizio stesso delle funzioni espressioni di autorità proprie del potere amministrativo ed il processo amministrativo, e lo stesso procedimento di formazione dell'atto amministrativo, si vanno, pertanto, a collocare al centro dei modi di realizzazione dei compiti amministrativi, recando al potere esecutivo un patrimonio di legittimazione racchiuso nelle tecniche di mediazione giudiziale e procedimentale di cui la lingua è strumento indispensabile<sup>8</sup>.

Lo sviluppo e l'organizzazione delle norme giuridiche è determinato proprio dall'esigenza di rendere sempre più sicuro e massificato l'uso interno di esse, cioè di rendere il più possibile efficace un sistema complesso come può essere quello normativo<sup>9</sup>.

Se prendiamo le mosse dalla forma più semplice di sistema normativo, cioè da un complesso di norme relative alla condotta dei consociati, sarà possibile cogliere delle difficoltà intrinseche che questi incontrano nell'usare adeguatamente tali norme come criteri atti alla regolamentazione della generalità dei comportamenti<sup>10</sup>; ragion per cui ogni complesso normativo (e quello giuridico in specie) tende a perfezionarsi acquistando una maggiore complessità e quindi diventando un vero e proprio «sistema» (ordinamento giuridico - *legal system*)<sup>11</sup> e sarà in questo contesto che si potrà cogliere quell'essenziale nodo interpretativo rappresentato dal collegamento tra la lingua e la sentenza come atto, che non solo si esprime attraverso un rapporto di causalità e di strumentalità, ma anche di collegamento tra la persona e la organizzazione giuridico-amministrativa, economica e sociale di cui la lingua è strumento indispensabile<sup>12</sup>.

Filippo Patroni Griffi, che sulla sentenza amministrativa ha scritto pagine illuminanti ed insuperate, sostiene che: «Della sentenza amministrativa due elementi assumono rilievo centrale: una delle parti della controversia è la pubblica amministrazione; la sentenza — e lo stesso processo — si inserisce solitamente in una più ampia

---

<sup>6</sup> cfr. E. ARCAINI, *Introduzione alla linguistica descrittiva: il segno nella prospettiva del testo*, Brescia, La scuola, 1980, pp. 14-27

<sup>7</sup> cfr. J.-R. CAPELLA, *El derecho como lenguaje*, Barcelona, Ariel, 1968, p. 28: «Todo derecho [...] tiene por condición de existencia la de ser formulado en un lenguaje, impuesta por el postulado de la alteridad».

<sup>8</sup> cfr. E. CHIOCCETTI, N. RALLI (ET ALII), *Guidelines for collaborative legal/administrative terminology work*, Bolzano, s.d.: «Language and law are deeply intertwined: law expresses itself through language. More precisely, the law is actually made of language. Legal language, unlike other special languages, not only serves to describe reality, but rather creates and modifies it. The law heavily influences society and the daily lives of every individual: in other words, every aspect of our lives, from birth to death, is permeated with law».

<sup>9</sup> si veda quanto sostenuto da R. J. VERNENGO, *El discurso del derecho y el lenguaje normativo*, in *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, núm. 14, Asociación Argentina de Derecho Comparado, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, p. 159: «Que el derecho, entendido como las pautas obligatorias impuestas por las autoridades políticas, como un conjunto de normas, estuviera estrechamente relacionado con algún lenguaje era cosa admitida y obvia. Al fin y al cabo, al contar todos los Estados modernos con un derecho escrito, y no ya con la vaga referencia a un derecho natural o positivo en el que sólo podía creerse por un acto de fe o por una supuesta actividad de la razón, o una costumbre inasible representada quizás en los folios de antiguas decisiones, exigían que se atendiera a los aspectos lingüísticos de los textos legales. De alguna manera, el derecho se encarnaba en esos textos y, por consiguiente, en cuanto datos primariamente lingüísticos correspondía atender a los aspectos característicamente lingüísticos».

<sup>10</sup> cfr. C. LAVAGNA, *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, A. Giuffrè, 1984 - pp. 730-752

<sup>11</sup> Per Bobbio il complesso più elementare di norme giuridiche è un sistema, anche se semplice, perché anche negli ordinamenti primitivi non può mancare la norma per la identificazione del sistema stesso, altrimenti non si può parlare neppure di mondo giuridico. Cfr. N. BOBBIO, *Norme primarie e norme secondarie*, ora in *Studi per una teoria generale del diritto*, Torino, 1970, p. 187

<sup>12</sup> cfr. R. CHRISTENSEN, F. MÜLLER, *Mebrsprachigkeit oder das eine Recht in vielen Sprachen*, in F. MÜLLER, I. BURR, *Rechtssprache Europas. Reflexion der Praxis von Sprache und Mebrsprachigkeit im supranationalen Recht*, Berlin, Duncker & Humblot 2004, pp. 9-21.

vicenda che vede a monte un procedimento amministrativo e che si protrae, oltre il giudizio, nella durevole relazione tra cittadino e amministrazione.

Il primo elemento va precisato. Oggi non può parlarsi genericamente di “ pubblica amministrazione ”, perché esistono una pluralità di amministrazioni pubbliche e vi sono soggetti, formalmente non pubblici, chiamati all'esercizio di funzioni pubbliche o alla gestione di servizi resi alla collettività: resta però la peculiarità di un giudizio, e della sentenza che lo definisce, in tutte le ipotesi in cui si controverta dell'esercizio di un potere formalmente o sostanzialmente “ pubblicistico ”.

Il secondo elemento, che dal primo discende, è più complesso: il processo amministrativo segue a un procedimento amministrativo, che si vuole ispirato ai principi di imparzialità e trasparenza; la sentenza amministrativa solitamente non esaurisce la vicenda tra le parti, che continua nell'esercizio dell'ulteriore attività amministrativa, resa necessaria per soddisfare l'interesse sostanziale del ricorrente vittorioso; sotto tale profilo, anzi, la sentenza pone la regola per l'ulteriore attività amministrativa, la quale non è rapportabile alla semplice fase dell'esecuzione che può conseguire alla sentenza civile.

Nella sentenza amministrativa, dunque, l'esigenza di certezza dei rapporti sembra prevalere sulla stessa esigenza di verità; la durata del giudizio assume un valore eminente anche sotto il profilo dell'effettività della tutela; la sentenza ha anche la funzione di fornire all'amministrazione la regola astratta di comportamento per i casi futuri, perché non sarebbe ammissibile, in un ordinato Stato di diritto, che comportamenti di una pubblica amministrazione, già ritenuti illegittimi dal giudice, sia pure con riferimento ad altre vicende, debbano essere ripetutamente portati in giudizio per venire nuovamente sanzionati»<sup>13</sup>.

Si tratta, quindi, di modelli nati da uno scambio tra momenti diversi delle dinamiche sociali all'interno dei quali la sentenza va a rappresentare un insieme di elementi ‘dati’ che ci vengono trasmessi dal quotidiano ed instancabile lavoro del giudice, che in una situazione di ampliamento delle semantiche interne proprie di ogni linguaggio specialistico deve temperare esigenze di comprensione divulgativa da un lato e dall'altro attenzione verso una terminologia specialistica che necessita al fine di rendere i concetti conformi alla scienza.

Si tratta, cioè, di paradigmi, di dati insieme di segni o, meglio, di ‘unità semantiche’ considerate nei loro rapporti strutturali, resi possibili dalle loro ‘valenze’ sistemiche, in quanto unità, in sé, significanti, indipendentemente, ossia al di fuori dal contesto di un discorso, ‘estrapolabili’ da qualsivoglia narrazione compiuta.

**2.** Un modo nuovo di leggere la sentenza amministrativa è, certamente, quello di porre gli elementi strettamente linguistici alla luce del più antico dibattito dialettico tra relativisti e universalisti, in cui gli effetti whorfiani deboli hanno un ruolo centrale: per i ricercatori di tradizione universalista (come Gleitman) si tratta di mostrare che quasi tutti gli effetti whorfiani lo sono, mentre per i sostenitori del relativismo la sfida viene vista spesso come quella di smontare le interpretazioni di superficialità.

Entrambi i processi sono interpretabili, a nostro avviso, quali strategie interazionali all'interno delle quali la lingua della sentenza amministrativa si esplica, con riferimenti ad argomenti passati al fine di consentire un accesso

---

<sup>13</sup> F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza amministrativa*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

determinato sotto il profilo strettamente amministrativo al contesto immediato e alle informazioni ivi contenute, trovando perciò difficoltà nel parlare di un *topic* che si riferisce al “qui ed ora”<sup>14</sup>.

Gli argomenti passati, il c.d. fatto della sentenza, offrono la certezza di condivisione tra l'autorità giudicante e le parti un elemento importantissimo per la soluzione di ogni processo: l'informazione che si esplica sostanzialmente attraverso un più appropriato profilo linguistico<sup>15</sup>.

Quindi, l'introduzione di un argomento nuovo (la c.d. decisione) attraverso la rievocazione di un evento passato si configura un'efficace strategia comunicativa che permette di stabilire un *focus comune* con l'interlocutore, ricorrendo alla via più accessibile. Parimenti, il maggiore ricorso a frasi interrogative, spesso impersonali, potrebbe essere letta come una strategia al fine di instaurare una sorta di *turn-taking*, oltre che per valutare la lettura che le parti e la dottrina in seguito ne faranno, essenziale ai fini dell'efficienza e dell'efficacia comunicativa. La funzione informativa, nel contesto della sentenza, indica, quindi, il ruolo svolto dall'unità d'informazione all'interno dell'enunciato, proponendone la ragione di utilizzo<sup>16</sup>.

Il criterio distributivo, facilmente individuabile in una sentenza di un tribunale regionale amministrativo, quanto in una del Consiglio di Stato, segnala la posizione preferenziale occupata dall'unità d'informazione all'interno dell'enunciato e ne individua la possibilità di iterazione con l'amministrazione pubblica e la società, in cui una attenta analisi delle forme linguistiche, ne potrebbe individuare i tratti prosodici tipici, in cui ogni unità informativa sarebbe infatti scandita nella sua interezza da un'unità concettuale sotto il profilo tecnico giuridico, che presenta un profilo interpretativo avente i caratteri della specificità.

Tale indagine, pertanto, sulla base dei precedenti criteri di identificazione potrebbe, poi, consentire la verifica di quali risultano essere all'interno di una struttura complessa come la sentenza amministrativa, i caratteri morfologici e lessicali<sup>17</sup> che in maniera sistematica accompagnano lo svolgimento delle diverse funzioni interpretative dottrinali<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> cfr. si vedano le pagine di G. G. ARCHI, *Interpretatio Juris - Interpretatio Legis - Interpretatio Legum*, in *Studi Santoro Passarelli*, VI, Napoli, 1972, di G. GORLA, *Iura Naturalia sunt Immutabilia*, App. IV alla Relazione Esperienza Scientifica, Diritto comparato, al Convegno *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Messina-Taormina, 3-8 nov. 1981, Milano, 1982, p. 555 ss. e G. ZACCARIA, *La comprensione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2012

<sup>15</sup> si veda un fatto che può essere preso a paradigma, offerto dai giudici del **T.A.R.** per la Campania con sentenza n. 260 del 14/01/2014: «Premette Ta. Ma. che, il coniuge, Pe. Ma., in data (...) riceveva in assegnazione l'alloggio sito in Napoli, Via (...) , facente parte del complesso di edilizia economica e popolare, di proprietà comunale, denominato Rione (...) ed in data (...), e, in qualità di assegnatario, presentava istanza di riscatto del suddetto immobile.

Aggiunge che, successivamente, in seguito ad istanza datata (...), l'assegnatario otteneva dal Provveditorato alle Opere Pubbliche della Campania, con atto prot. n. (...), autorizzazione a fittare a terzi l'alloggio, ai sensi dell'art. 16 del D.P.R. 17.1.1959, n. 2 e del D.M. 8.1.1986, n. 172.

Aggiunge, ancora, che in seguito al decesso di Pe. Ma., avvenuto in data (...), con atto di Giunta n. (...) del (...), era deliberata la volta del rapporto di locazione in favore della vedova, Ta. Ma., quale erede del de cuius e, quest'ultima, intendendo riottenere la totale disponibilità dell'appartamento, in data (...), comunicava al conduttore, Is. Gu., la disdetta contrattuale, avviando, a fronte della mancata restituzione, la procedura di licenza per finita locazione innanzi al Pretore di Napoli che convalidava la suddetta licenza con provvedimento in data (...), ed, infine, che, in data (...), unitamente agli altri eredi, presentava formale atto di accettazione del valore venale determinato dalla Commissione Provinciale e conseguente impegno alla stipula, oltre a provvedere alle spese per la planimetria.

Tanto premesso e preso atto che, sul presupposto che il Consiglio Comunale, con le delibere in epigrafe, aveva deliberato di non stipulare i contratti di compravendita nei riguardi degli assegnatari che avevano sublocato gli alloggi, attesa l'illegittimità di ogni forma di cessione o sublocazione, a qualsiasi titolo rilasciata, nonché la nullità di tutte le autorizzazioni non a termine (mentre il carattere personale del diritto all'assegnazione lo rendeva intrasmissibile "iure successionis"), il Sindaco di Napoli, con decreto n. prot. (...) dell'(...), disponeva: (...)»

<sup>16</sup> cfr. A. GENTILI, *Il diritto come discorso*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 23-49

<sup>17</sup> cfr. E. CHIOCCHETTI, N. RALLI, *Legal terminology and lesser used languages: the case of...*, in *Research in Language*, 2011, vol. 9.1, p. 137: «Language and law are intertwined: law expresses itself through language and in particular through its own

Questa c.d. *normalizzazione* delle pratiche linguistiche rappresenta una risultante particolarmente importante in quanto l'insieme delle convenzioni e delle regole di lavoro comuni contenute nella presente ricerca sono state elaborate nel più grande rispetto degli aspetti specifici della lingua del diritto, ancora troppo poco approfondita in ambito scientifico<sup>19</sup>.

Se, quindi, si da per assodato che un paradigma è una struttura semantico – grammaticale assente il flusso temporale in cui si sviluppa un discorso (come univoca costruzione di senso), risulta fin troppo chiaro che l'insieme di queste unità semantiche, 'sincronicamente' presenti nella nostra 'memoria', costituisce quindi la c.d. tradizione quale contenuto di un serbatoio paradigmatico giuridico che si 'impone' alla costruzione dello stesso discorso che si sviluppa all'interno della sentenza.

La sentenza contiene dunque l'accertamento sul bilanciamento degli interessi e la fissazione della *regola agendi* per l'agire amministrativo, ed è assistita da un effetto preclusivo, che non è però tale da precludere al ricorrente ogni nuova possibilità di agire per l'annullamento<sup>20</sup>.

La società complessa all'interno della quale la sentenza amministrativa prende forma, è sempre più articolata ed il diritto amministrativo assume una sempre maggiore centralità nel panorama normativo statale.

E sono proprio le dinamiche sociali proprie di ogni tempo che fanno assumere alla giustizia amministrativa uno slancio innovativo nel senso di delineare una vera e propria funzione regolativa ed innovativa che le società si danno attraverso lo Stato moderno.

Il tema dei limiti oggettivi della cosa giudicata, ampiamente studiato dalla dottrina processualcivilistica<sup>21</sup>, si è concentrato sulla questione dei vincoli che l'accertamento giudiziale pone all'attività ulteriore degli organi amministrativi, e sulla estensibilità della forza del giudicato amministrativo alla motivazione della sentenza.

Ed in tale contesto, il fatto che i tribunali si trovino ad esercitare in taluni casi un vero e proprio potere normativo vuole significare che mediante l'*interpretazione* non solo esercitano dei criteri generali di condotta dettati dall'ordinamento<sup>22</sup>, ma anche ne inseriscono in esso di nuovi, che, a seconda la struttura particolare di ogni ordinamento, acquistano la forza di precedenti contribuendo alla dinamica del sistema normativo<sup>23</sup>.

---

legal jargon, which is characterised by specific mental categories and concepts and may differ considerably between distinct legal systems».

<sup>18</sup> si veda il lavoro di T. MCENERY E A. HARDIE, *Corpus linguistics: method, theory and practice*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2012, pp. 57-80

<sup>19</sup> cfr. G. GARZONE E F. SANTULLI [a cura di], *Il linguaggio giuridico: prospettive interdisciplinari*, Milano, Giuffrè 2008

<sup>20</sup> Come invece sostiene C. CANOVA, in *La domanda giudiziale*, in cui individua come criterio di identificazione della res in iudicium deducta l'effetto giuridico, anziché il fatto (atto di esercizio del potere) che si assume aver determinato la produzione dell'effetto, sostenendo che l'azione è unica quanti che siano i fatti costitutivi dell'unica fattispecie di modificazione giuridica; il che consentirebbe di escludere la ripetitività del processo tra le parti in forza dell'estensione della preclusione del giudicato a tutti i fatti rilevanti per l'effetto costitutivo invocato.

<sup>21</sup> si veda su tutti A. SCERBO, *Tecnica e politica del diritto nella teoria del processo: profili di processualisti italiani contemporanei*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000

<sup>22</sup> cfr. F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, Padova, CEDAM, 2009, pp. 332-346

<sup>23</sup> Si veda quanto sostiene A. COSTANZO, *Logica giudiziaria*, Roma, Aracne, 2012, p. 14: «Il discorso normativo giuridico non può accontentarsi di formule generali e astratte trascurando le difficoltà che appaiono quando si tratta di applicarle per risolvere dei casi particolari. La ricerca delle soluzioni obbliga spesso a reinterpretare i principi, a opporre lo spirito alla lettera della legge e a distinguere il punto di vista pragmatico (che tiene conto delle conseguenze risultanti dall'applicazione di una norma), dal punto di vista formalistico (che si ispira a una interpretazione tendenzialmente solo letterale della norma)».

3. E' possibile distinguere nettamente tra la crescita repentina delle nostre conoscenze della realtà (che sono osservazioni delle cose e sempre precedono il linguaggio, la loro parola) e la crescita organica del linguaggio stesso: quanto è possibile cogliere in una sentenza amministrativa, cioè rimandi a leggi, a norme, ad una giurisprudenza ormai passata fatta di concetti, di inferenze, in breve del dibattito dottrinario e giurisprudenziale, fa pervenire all'idea che il linguaggio giuridico è cresciuto e ancor oggi cresce a partire dalla esperienza umana (e l'esperienza umana è a sua volta *solo* linguaggio).

Infatti, soltanto mediante la trasposizione di una parola definita da un punto di vista giuridico-tecnico su un'impressione indefinita, rappresentata dal *thema decidendum*, mediante il confronto dunque, per mezzo di questo atto costituito da un infinito circoscrivere e parlare figurato, nasce, in ultima istanza, la sentenza del giudice amministrativo come momento di forza e di sintesi logica di un patrimonio dottrinario e normativo che esplica attraverso un particolare linguaggio<sup>24</sup>.

I due o cento "significati" di una parola o di un concetto sono altrettante metafore o immagini e, dato che oggi ci viene difficile nell'immediato conoscere in senso, potremmo dire, assoluto il significato originario di alcune parole, poiché spesso la prima etimologia si colloca infiniti anni addietro rispetto alla nostra conoscenza di questo significato, allora è possibile sostenere che nessuna parola potrebbe, in via del tutto teorica, avere mai altro significato altro di quello strettamente giuridico-normativo che in quel momento vuole dargli il giudice.

La teoria degli atti linguistici, pertanto, nasce come tentativo di rendere conto delle funzioni svolte dal linguaggio nell'ambito dell'uso ordinario senza quei pregiudizi a favore del linguaggio assertivo che avevano caratterizzato fasi precedenti della riflessione filosofico-linguistica<sup>25</sup>.

Ed ancora Patroni Griffi ci viene in sostegno osservando come «di maggiore rilevanza per il processo amministrativo è il principio di concentrazione, inteso nel senso che tendenzialmente alla decisione si perviene all'esito di un'unica udienza. La concentrazione favorisce la minor durata dei giudizi ed è caratteristica che distingue in senso positivo il processo amministrativo da quello civile, resa possibile anche per la ridotta esigenza di procedere a complesse attività istruttorie; nella prassi, peraltro, è ostacolata essenzialmente da due ordini di problemi: le esigenze dell'istruzione e i rinvii delle cause ad altra udienza.

La sostanziale assenza di attività istruttoria precedentemente all'udienza di discussione fa sì che non sempre le cause giungano alla discussione mature per la discussione. Nella prassi sono state ipotizzate udienze istruttorie presidenziali, una sorta di formalizzazione di quanto disposto dal quinto comma dell'art. 21 della l. n. 1034 del 1971, mentre in dottrina si dibatte da tempo sull'opportunità di introdurre nel processo amministrativo la figura del giudice istruttore, quanto meno nel senso di anticipare la nomina del relatore all'immediato esito dell'incardinazione del ricorso. Va però considerato che la presenza di un giudice istruttore amplia notevolmente la durata complessiva del giudizio, sia perché sottrae risorse umane alle udienze di discussione sia per i complessi rapporti che pone tra istruttore e collegio nella gestione dei mezzi di prova»<sup>26</sup>.

Ma ad ogni domanda rivolta al giudice amministrativo (generata da un problema che ha a che fare con la pubblica amministrazione) non necessariamente, corrisponde un'unica risposta (un'univoca soluzione di quel

---

<sup>24</sup> cfr. G. ZACCARIA, *Hermeneutics and Narrative Comprehension*, in *Law, Interpretation and Reality. Essays in Epistemology, Hermeneutics and Jurisprudence*, P. Nerhot, Kluwer, Dordrecht – Boston – London, 1990, pp. 251-274

<sup>25</sup> cfr. K. BACH E R. M. HARNISH, *Linguistic Communication and Speech Acts*, MIT Press, Cambridge, 1979 e A. BAZ, *When Words Are Called For: A Defense of Ordinary Language*, Harvard University Press, Cambridge 2012, pp. 46-67 .

<sup>26</sup>F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*

problema), altrimenti non esisterebbero più gradi di giudizio; bensì diverse possibili risposte che, anche se talune derivate da modelli già ‘verificati’ in altri contesti, tuttavia rappresentano in quel contesto specifico della sentenza, tutte quelle soluzioni tra cui poter scegliere: è tautologico dire che la *soluzione*, conseguente ad una scelta, appartenga ad un tempo che è successivo a quello della scelta stessa, al dopo, al futuro, cioè al campo delle indefinite, e non sperimentate, possibilità. Pertanto la scelta tra le risposte non è soggetta, particolarmente nella sua esplicazione linguistica, a vincoli ‘esterni’ rispetto alla logica da cui è generata: si tratta di un delicato atto in cui si esplica il prodotto della soggettività linguistica supportata da solide basi normative e dottrinarie, ed è ciò in cui consiste la soggettività da un punto di vista delle forme linguistiche della sentenza.

4. La lingua della sentenza può essere letta come lingua speciale ed è noto che ogni lingua speciale si caratterizza, distinguendosi dalla lingua comune, per terminologia e strutturazione<sup>27</sup>.

L'essenza della lingua della sentenza amministrativa, come insieme di segni costituiti da un significante sensibile che rinvia a un significato ideale, discende quindi dall'essenza della natura giuridica che ha in se ogni enunciato che abbia a che fare con la legge e che dalla legge prenda le mosse<sup>28</sup>.

La posizione della lingua della sentenza amministrativa in relazione alla *letteratura tout court* è un argomento molto interessante e del quale troppo poco si è ancora discusso in ambito scientifico: ci limiteremo in questa autorevole sede a una sola considerazione, pur nulla volendo togliere alla complessità delle argomentazioni e all'importanza dei risultati conseguiti fino ad oggi dagli illustri ricercatori che su questa strada ci hanno preceduto, ai quali sarà anzi necessario rifarsi in successivi approfondimenti di studio e di ricerca.

Il superamento di tradizionali divisioni troppo nette operato, tra l'altro, nell'ambito dei cosiddetti *cultural studies* ha molto giovato allo studio della lingua del diritto, permettendole di entrare in un confronto dialettico con la lingua ‘senza aggettivi’<sup>29</sup>.

L'organizzazione del discorso che all'interno di una sentenza si dipana da origine ad una produzione dell'*innovazione*, rappresentando, pertanto, l'esito di un processo che comporta il ricorso ad un sistema progettuale basato su dei sintagmi cui il soggetto fa riferimento per compiere quelle associazioni semantiche tra paradigmi che gli permettano di fornire una risposta (quel discorso, quella innovazione) ad una domanda di giustizia che si è posto e da cui il rapporto di concatenamento (causale) tra domanda e risposta risulta essere, ovviamente, di tipo diacronico.

La lingua della sentenza amministrativa dovrà essere analizzata attraverso la sua costruzione narrativa ed anche, attraverso, la sua prospettiva settoriale, leggendo il tutto all'insegna di una nuova consapevolezza filologica,

---

<sup>27</sup> cfr L. COVERI, A. BENUCCI, P. DIADORI, *Le varietà dell'italiano*, Bonacci, Roma, 1998, p. 175.

<sup>28</sup> si veda *a mo' di esempio* quanto sostenuto dai giudici amministrativi che in una recente sentenza citano esplicitamente la legge: «[...] Trova dunque applicazione il principio, da ultimo chiarito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 25 febbraio 2014, n. 9, secondo cui nelle procedure di gara disciplinate dal codice dei contratti pubblici, il “potere di soccorso” sancito dall'**art. 46, comma 1, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163** - sostanziandosi unicamente nel dovere della stazione appaltante di regolarizzare certificati, documenti o dichiarazioni già esistenti ovvero di completarli ma solo in relazione ai requisiti soggettivi di partecipazione, chiedere chiarimenti, rettificare errori materiali o refusi, fornire interpretazioni di clausole ambigue nel rispetto della par condicio dei concorrenti - non consente la produzione tardiva del documento o della dichiarazione mancante o la sanatoria della forma omessa, ove tali adempimenti siano previsti a pena di esclusione dal codice dei contratti pubblici, dal regolamento di esecuzione e dalle leggi statali». **T.A.R.** per il Lazio, sez. Terza Quater, sentenza n. 4073 del 15/04/2014

<sup>29</sup> degne di nota le parole di A. COSTANZO, *op. cit.*, p. 11: «La logica-matematica ha reso evidente la possibilità di costruire linguaggi ispirati a logiche alternative a quella classica, agevolando una visione multidimensionale del reale. È nata una varietà di linguaggi logici nuovi, molti dei quali costituiscono plausibili modelli per i più diversi generi di discorso».

linguistica e scientifica, che bene si inserisce in un più generale dibattito contemporaneo in tema di diritto e lingua<sup>30</sup>.

E' noto che l'attività del T.A.R., nel complesso, è caratterizzata da una produttività sostenuta e da uno sforzo assai significativo dell'efficienza per quanto riguarda la durata dei procedimenti.

Da quanto detto emerge che l'innovazione linguistica all'interno di una sentenza amministrativa è resa possibile da un rapporto di continuità tra paradigma e sintagma, un rapporto che, però, è ambiguo in quanto è anche un rapporto di tipo dicotomico, dato che i paradigmi giuridici sono utilizzati dal soggetto innovando, cioè producendo un evento quale può essere la sentenza che, per il fatto che costituisce una rottura della continuità, quella rottura che si produce percorrendo qualcuna delle numericamente indefinite possibilità associative potenzialmente presenti nel serbatoio paradigmatico della legge.

Ugualmente pragmatica in una sentenza amministrativa, risulta essere la funzione della ripetizione, prevalentemente usata per insistere relativamente ad una richiesta, per rendere una domanda più chiara, per puntualizzare, in ultima analisi per attuare e mantenere la comunicazione. In sintesi, potremmo a buon diritto affermare che la ripetizione va a svolgere all'interno della struttura della sentenza, un ruolo fondamentale nel mantenere il topic della conversazione tra cittadino e Stato e nel promuovere quella necessaria attività dialogica che solo la lingua può, seppur con la sua complessità, fornire<sup>31</sup>.

A noi sembra, per tanti aspetti, che anche la funzione del linguaggio formulario tipico di alcune parti della sentenza amministrativa, sia pragmatica: schemi e routine vengono di fatto utilizzati in un contesto specifico quale è quello della sentenza, nel corso di acquisizione sia dal linguaggio tecnico-giuridico, che quotidiano, con il ricorso, spesso, ad un linguaggio che potrebbe essere definito come "automatico", cioè tipico e adatto al contesto in questione.

Pertanto, il comune denominatore del linguaggio quale momento essenziale di una sentenza risulta essere il contesto specifico in cui questo viene usato, ed il ricorso ad esso garantisce il successo comunicativo, ovvero assicura l'interazione tra i soggetti coinvolti direttamente o indirettamente in una sentenza amministrativa.

**5.** L'indagine in questa sede presentata vuole avere un carattere essenzialmente esplorativo: si tratta di una ricerca che fa tesoro delle conoscenze acquisite sul versante linguistico e giuridico, utilizzando al contempo una metodologia mutuata anche dallo studio del diritto come momento anche linguistico-percettivo, il quale permette di osservare come la gente percepisce – non nel senso di 'riceve, decodifica' ma nel senso di 'intende/reagisce a' – il linguaggio, per usare un'espressione cara a Berruto ed alla sua scuola.

La ricerca vorrebbe essere pertanto un primo passo verso un più ampio studio capace di sfruttare le conoscenze acquisite sul versante linguistico per meglio comprendere cosa succeda nelle dinamiche di un testo giuridico e, certamente, la sentenza rientra tra questi.

---

<sup>30</sup> J.G. TURI, *Language Law and Language Rights*, in *International Journal of Law, Language & Discourse*, 2012, 2(4), p. 2: «The fundamental goal of modern linguistic legislation is to resolve, in one way or another, the linguistic problems arising from those linguistic contacts, conflicts and inequalities, by legally determining and establishing the status and use of the languages in question. Absolute or relative preference is given to the promotion and protection of one or some designated languages through legal language obligations and language rights drawn up to that end. The legal language policy of a State is constituted by the all legal measures on language field. These legal measures are the linguistic law (or language law) of a State».

<sup>31</sup> cfr. A. PUGLIELLI, M. FRASCARELLI, *Linguistic analysis: from data to theory*, Berlin - New York, De Gruyter Mouton, 2011, le bellissime pagine introduttive

E' noto che la lingua studiata in rapporto al diritto, abbia come fine quello offrire un contributo per far luce su alcuni meccanismi pragmatici che, nell'ambito della comunicazione tra parlanti, potrebbero originare *anche* delle dissonanze interpretative.

Con questo studio, sostanzialmente, si rompono le barriere che separano le varie discipline, la filologia, la linguistica ed il diritto, per costruire *un sapere innovativo* che crea una mentalità di dialogo tra competenze diverse, frutto del rispetto e della conoscenza dei reciproci risultati, che in definitiva concorre ad integrare il presunto divario tra le c.d. "due culture", la letteraria e la giuridica, per individuare contenuti di discussione comuni, metodologie in qualche modo intercambiabili e formalizzare linguaggi in divenire unitari.

La Suprema Corte ha affermato che il concetto di giurisdizione non si esaurisce nel potere di decidere determinate controversie da parte di determinati giudici, ma che si ha questione di giurisdizione anche quando si deve stabilire se sussistano le condizioni perché il giudice, legittimamente investito della controversia, avesse il potere di deciderle (Cass. 23 dicembre 2008, n. 30254), potere che manca se la situazione non è tutelabile (Cass. 9 novembre 2011, n. 23302). La stessa Corte ha, inoltre, ritenuto in diverse occasioni, di potere sindacare l'arbitraria invasione da parte del giudice amministrativo in settori di attività riservati alla P.A, con il conseguente trapasso da una giurisdizione di legittimità a una di merito (Cass. 15 marzo 1999, n. 137).

Di più, una recente sentenza (Cass. 17 febbraio 2012, n. 2312) ha ammesso il controllo sul corretto esercizio del potere cognitivo del giudice amministrativo, configurando un vizio di eccesso di potere giurisdizionale ai danni dell'Amministrazione sindacabile dinanzi alla Corte ai sensi dell'art. 111 Cost.

6. L'articolazione informativa della sentenza viene spesso regolata tramite l'utilizzo di differenti unità informative che possono essere definite di ausilio dialogico, ognuna caratterizzata dallo svolgimento di funzioni specifiche che possono riguardare sia la struttura che l'articolazione informativa dell'enunciato.

Appare, quindi, opportuno osservare che mentre per la teoria degli atti linguistici l'atto illocutorio compiuto da ogni enunciato o è esplicito o può essere esplicitato da un enunciato performativo, nelle sentenze si trovano atti linguistici che non possono essere esplicitati in tale maniera senza tenere conto di una base normativa che le caratterizza.

Nei testi giuridici, infatti, per organizzare la battuta, vengono spesso impiegati due piani di lettura che potremmo distinguere come esterno ed interno. È una disgiunzione che esiste solo nello studio interpretativo e, anche in questo, sussiste per un po' e limitatamente.

Patroni Griffi nelle sue pagine osserva come «l'individuazione delle norme rilevanti per la definizione e la comprensione della sentenza amministrativa richiede una preliminare consapevolezza. Vi sono norme strettamente processuali, che cioè descrivono la sentenza quale atto del giudice nei suoi aspetti e contenuti formali, e norme che, pur riguardando profili del processo e della giurisdizione in qualche misura diversi dalla sentenza, nondimeno devono essere tenute in considerazione per un'appropriata comprensione degli aspetti sostanziali della sentenza amministrativa: ci si riferisce alle norme che descrivono le azioni proponibili dinanzi al giudice amministrativo e ai poteri di questo. Infatti, da queste disposizioni si desumono correlativamente la tipologia delle sentenze amministrative e i contenuti sostanziali della statuizione del giudice. »<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza...*, op. cit.

Il processo amministrativo non configura un processo costitutivo necessario avente ad oggetto il diritto potestativo al mutamento giuridico, perché il momento essenziale e qualificante della sentenza amministrativa va individuato, a nostro avviso, nell'elemento conformativo e non in quello costitutivo.

Infatti, considerare la lingua della sentenza amministrativa come un sistema parziale all'interno di un sistema culturale complesso e polivalente, oltre che a fornire dei modelli di interpretazione<sup>33</sup> che tengano conto della complessità e che analizzino le reciproche interazioni, permette di avere a che fare con grandezze correlate e comparabili, essendo anche la lingua della sentenza un aspetto specifico e parziale del polisistema linguistico-giuridico.

Spesso, in questo, come in altri casi, in quanto indagine non sul tema di per sé, ma sulle sue permutazioni, la ricerca tematologica diventa un'avventura nella storia delle idee, come diceva Levin, a partire dal fatto che i temi, come i simboli, sono polisemi, e possono avere diverso significato in diversi contesti<sup>34</sup>.

La teoria degli atti linguistici o speechacts rappresenta l'analisi dei modi in cui il linguaggio può essere considerato azione: questo è uno dei risultati della cosiddetta «svolta linguistica» attuata dalla filosofia analitica: il valore cognitivo attribuito ai fenomeni linguistici ha portato a mettere in evidenza il problema dell'uso del linguaggio, a considerarne le funzioni pratiche, comunicative rispetto a quelle cognitive, ponendo così l'accento sui problemi del linguaggio naturale (*ordinatio*) rispetto a quello scientifico.

A nostro avviso, non pare riconoscibile la natura costitutiva alla sentenza amministrativa, quantomeno nella giurisdizione di legittimità, anzitutto perché la sentenza amministrativa, pur essendo ugualmente satisfattiva dell'interesse pubblico e di quello privato sia in caso di eliminazione dell'atto sia in caso di sua conferma, non è tuttavia idonea ad imporre una disciplina del rapporto tra amministrazione e cittadino sostitutiva della disciplina racchiusa nel potere amministrativo<sup>35</sup>.

Pure l'azione amministrativa si sta evolvendo verso una concezione più sostanzialistica che si connota per il fine perseguito (l'efficienza ed economicità dell'azione stessa) e per la preferenza verso l'utilizzo degli strumenti privatistici, ad esempio sul terreno delle procedure di gara, che mirano a ricondurre le relazioni tra Amministrazione e privati ad un concetto di rapporto giuridico che implica a sua volta un confronto tendenzialmente paritario tra due soggetti.

Il linguaggio è una realtà sociale e come tale si concretizza anche all'interno della sentenza ed a prescindere da questo, questa risulterebbe in ultima istanza, come una mera astrazione prendente le mosse da determinati elementi normativi<sup>36</sup>.

La sentenza amministrativa, quindi, all'interno di questo discorso, non solo si pone come importante momento linguistico, ma anche come annullamento di un atto, svolgendo una funzione conciliativa di interessi

---

<sup>33</sup> cfr. A. M. HESPANHA, *Panorama storico da cultura jurídica europeia*, Sintra, 1997, p. 177: «à doutrina, apenas restava um papel ancilar — o de proceder a uma interpretação submissa da lei, atendo-se o mais possível à vontade do legislador histórico, reconstituída por meio dos trabalhos preparatórios, dos preâmbulos legislativos, etc. Quanto à integração das lacunas, a prudência devia ser ainda maior, devendo o jurista tentar modelar para o caso concreto uma solução que pudesse ter sido a do legislador histórico se o tivesse previsto».

<sup>34</sup> H. LEVIN, *Thematics and Criticism*, in *The disciplines of Criticism. Essays in Literary Theory, Interpretation, and History in Honour of René Wellek*, a cura di Paul Demetz, Thomas Greene, Leonard Nelson, NewHaven (Conn.) and London, Yale University Press, 1968

<sup>35</sup> cfr. N. SAIITA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè 2012

<sup>36</sup> utilissime le pagine di A. CERRI, *Access to judicial Review*, in AA. VV. [a cura di A. Cerri], *Costituzione, interpretazione, garanzie e tecnica legislative - Quaderno di Nova juris interpretatio*, 2007, n. 1

contrapposti, cioè di controllo e di indirizzo dell'agire amministrativo, al fine di verificare attraverso l'esame del c.d. provvedimento sostanziale e il coordinamento tra atti, quale scelta amministrativa realizzi il migliore bilanciamento di interessi pubblici e interessi privati attraverso un linguaggio che non si annulla nello sterile tecnicismo, ma che si risolve in una lingua che faccia della terminologia tecnico-giuridica un mezzo.

7. E' noto che un ordinamento giuridico è, contrariamente a ogni pretesa scientifica di completezza, sempre incompleto, per lo meno nel senso che ci sono situazioni ermeneutiche in cui, come ebbe modo di osservare Norberto Bobbio, non è possibile dimostrare se si debba applicare la 'norma generale esclusiva' o la 'norma generale inclusiva', le quali accompagnano ogni norma essendo, fra l'altro, impossibile la presenza permanente di una metanorma che in via astratta e generale decida.

Infatti, anche se è sempre pensabile la presenza di un criterio positivizzato con cui distinguere quando si debba applicare una 'norma' e quando un'altra, non è pensabile che, a una seconda potenza, esista sempre un criterio positivizzato con cui distinguere come interpretare quel criterio ossia con quali criteri si debbano interpretare i criteri.

Il risultato teorico è che resta, sempre, in un ordinamento giuridico, un varco ermeneutico ineludibile e indecidibile.

Pertanto la lingua in questo contesto di ricerca si colloca come momento esplicativo della sentenza stessa, in una situazione ermeneutica in cui non è pensabile la presenza permanente di una norma che stabilisca, in via generale e una volta per tutte, come sciogliere tale ambiguità (ove, infatti, una tale 'metanorma' esistesse, sarebbe pur sempre anch'essa da interpretare in un indomabile e indominabile regresso all'infinito).

Quanto appena detto pare premessa necessaria per affrontare più nello specifico i temi che si sono andati finora indagando, in una sommaria ricostruzione, anche rispetto alle circostanze della contemporaneità del testo della sentenza amministrativa.

In tale contesto Patroni Griffi è una figura dalla quale non si può prescindere, soprattutto perché egli, più approfonditamente rispetto ad autori che possono essere raffrontati con lui, è entrato nel merito dei processi e delle caratteristiche della sentenza amministrativa.

Ed alla luce delle sue considerazioni, la sentenza amministrativa da un punto di vista strettamente linguistico si può leggere come sintesi attualizzata del diritto amministrativo applicato al caso concreto, ovvero l'opposizione tra una lingua intesa come «svolgimento dal di dentro» e una intesa come «formazione dal di fuori» del testo giuridico<sup>37</sup>.

A noi viene agevole proporre in questa sede una sintesi tra le due prospettive, in una concezione della lingua del diritto che consideri ugualmente rilevanti i temi dello svolgimento, dunque dello sviluppo di un testo quale la sentenza e i temi dell'intervento esterno, cioè la norma che dovrà essere applicata al caso concreto.

Questa opera di sintesi necessita, però, di una teoria dell'esperienza, quale elemento qualificante il fenomeno linguistico rapportato alla sentenza del giudice amministrativo.

---

<sup>37</sup> cfr. W. KLEIN, BERLINER ARBEITSGRUPPE, *Sprache des Rechts. Vermitteln, Verstehen, Verwechseln*, in *Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik*, 118, 2000, pp. 7-33.

La portata e la complessità dei compiti che da ciò derivano sono certamente poco praticate in ambito scientifico. Infatti, data la massa sempre crescente e il carattere complesso della documentazione a cui far fronte, è solo tramite un progresso permanente del linguaggio utilizzato e uno sforzo costante di razionalizzazione che tale compito può essere svolto quotidianamente con successo dagli operatori del diritto.

L'idea dei concetti, quindi, come strategie flessibili si può descrivere alla luce di un sistema concettuale fatto da un insieme di conoscenze giuridiche, accomunate dalla funzione, che possono però essere differenti quanto a processo e contenuto<sup>38</sup>. In generale, è noto che un concetto è un'abilità individuata secondo il suo fine: l'interazione linguistico-cognitiva con un certo tipo di oggetti, potenzialmente realizzata nello stesso individuo – e ovviamente in individui diversi – si concretizza in una varietà di mezzi e strumenti, e la sentenza amministrativa è certamente uno di questi.

8. Un'altra linea di sviluppo, o forse in questo caso piuttosto un'oscillazione inerente alla nozione di atto linguistico, si colloca fra l'idea di azione interpersonale e quella di intenzionalità del parlante.

Pasquale De Lise, presidente del Consiglio di Stato, nella sua relazione sull'attività della giustizia amministrativa per l'anno 2012 ebbe a dire: «Il giudice amministrativo vive nella società; la sua attività influisce su ciò che lo circonda, ma ne è anche influenzata. È per questo che si deve partire dal contesto: quello che ci si pone davanti oggi è profondamente diverso da quello in cui ho iniziato il mio lavoro di magistrato, e persino da quello dei tempi più recenti. (...) Il giudice amministrativo cura, ove possibile, le patologie dell'amministrazione; non ne demolisce le funzioni, ma fornisce insegnamenti e indirizzi per migliorarne l'esercizio. Spesso lo fa prima delle leggi, anticipandone le principali innovazioni. Si pensi alla tutela contro il silenzio, espressione dell'inerzia degli apparati pubblici tenuti a provvedere; all'obbligo di motivazione dei provvedimenti, che ha trasformato un arbitrio spesso insindacabile in una discrezionalità responsabile; al diritto di accesso, che è divenuto un pilastro del principio di "trasparenza" dell'amministrazione».

Essendo l'innovazione il prodotto di un'intenzionalità, questa intenzionalità all'interno della sentenza amministrativa, si organizza strutturandosi in un 'sistema progettuale'.

I sistemi progettuali la cui molteplicità è potenzialmente indefinita, sono sincronicamente presenti nel soggetto in quanto, pur strutturandosi in base ad una intenzionalità (a motivazioni 'esterne') sono pur sempre derivati dalle potenzialità associative fornite dal serbatoio paradigmatico.

Un sistema progettuale, quindi, altro non è che un insieme strutturato di regole di combinazione tra gli elementi di un discorso: quelle regole che presiedono alla formazione del discorso e che definiscono le relazioni di connessione (regole di concatenamento) tra gli elementi (paradigmi) del discorso.

Sono, pertanto, in una sentenza amministrativa, le regole che strutturano l'organizzazione sintattica del discorso e un sintagma quel gruppo minimo di elementi significativi che forma l'unità base della struttura sintattica di un discorso ed è il prodotto di quelle regole.

In questo lavoro di ricerca la sentenza amministrativa, viene quindi presentata alla luce della dissonanza degli atti linguistici presi in esame muovendoci entro uno schema interpretativo, lettura per molti versi ancora inedita che

---

<sup>38</sup> cfr. L. MENGONI, F. MODUGNO, F. RIMOLI, *Sistema e problema: saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Torino, G. Giappichelli, 2003, pp. 173-198

non è stata sviluppata in un voluminoso apparato teorico, ma che coincide con alcune semplici intuizioni attraverso le quali si delinea la visione della conversazione tra operatore del diritto ed utenza, come di un contratto le cui condizioni vengono negoziate e ridefinite dagli interlocutori, logicamente da un punto di vista strettamente linguistico e non contenutistico.

Ed è in questa direzione che l'inerzia di un soggetto potrebbe essere esaminata dal giudice amministrativo laddove la Costituzione prevede un *favor* o, addirittura, garantisce diritti: è in questo senso che è lecito parlare di funzione giudiziaria propulsiva che ci sembra, anch'essa, conforme all'effettiva resa di giustizia nell'amministrazione ed ad una *concezione colloquiale* della giustizia amministrativa, che non comporterebbe né prossimità né lontananza, bensì resa di giustizia alle iniziative assunte nel pubblico interesse.

In fase di monitoraggio linguistico, che è quella che noi stiamo affrontando in questa analisi, la spiccata propensione per la modificazione nominale, potrebbe essere letta come una delle caratteristiche più significative degli atti normativo-amministrativi. Rispetto a questo parametro di monitoraggio, la sentenza ha in particolare dimostrato di contenere incassamenti gerarchici di complementi preposizionali, modificatori disostantivi, molto profondi, con sequenze 'a cascata' in media più lunghe dei testi normativi di riferimento.

Né pare si possa pensare a valutazioni particolari, alla luce di quanto sopra affermato, del ricevente, se non a un generico atteggiamento di semplificazione di concetti e piani del discorso<sup>39</sup>.

Senza, è fin troppo ovvio, lasciare nulla di sottinteso da un punto di vista linguistico in una sentenza, poiché il sottinteso non è altro se non qualcosa di integrabile nel testo in virtù di potenzialità interpretative – più o meno ovvie – messe in gioco dal testo stesso, ma che nel caso del diritto dovrebbe essere ridotto al minimo.

È certo, però, che aver previsto la delimitazione dell'oggetto del giudizio come uno degli elementi da determinare nel ricorso ed aver degradato l'oggetto tipico del precedente ordinamento e, cioè, l'atto impugnato ad una eventualità, invita a rivedere le teorie sin qui elaborate sui presupposti di fruibilità del testo che ha per oggetto una controversia tra cittadino e amministrazione, da risolvere secondo legge, ma non più secondo le strettoie delle procedure che regolano lo svolgimento della funzione amministrativa, la quale come si è accennato e si dirà, è il vero oggetto del giudizio dei giudici che guardano al suo complesso per vedere se funzione c'è stata o non c'è stata, se i compiti dell'amministrazione sono stati svolti, se e come ne è derivato il danno.

L'indagine del giudice non è più costretta né dell'atto impugnato né dal procedimento che lo ha prodotto, ma dalla lesione dell'interesse, vero o presunto, che ha determinato la controversia e l'atto viene in rilievo se e per quanto esprima la lesione e così pure i suoi presupposti.

**9.** La teoria dell'oggetto del processo amministrativo come rapporto giuridico tra privati e Pubblica Amministrazione rappresenta una costruzione di grande complessità ed assai pregevole per la coerenza ed il grado di approfondimento che la contraddistinguono<sup>40</sup>.

Ed in quest'ottica, una riflessione sulla lingua della sentenza amministrativa, necessita a sua volta di andare oltre il dato strettamente linguistico, il quale riguarda comunque soprattutto le modalità di conoscenza, il peculiare tipo di approccio alla realtà e alle relazioni sociali, tipico di ogni singola disciplina, come può essere il diritto stesso.

---

<sup>39</sup> cfr. F. RÉCANATI, *Les énoncés performatifs. Contribution à la pragmatique*, Les Editions de Minuit, Paris, 1981, pp. 36-72

<sup>40</sup> Per la ricostruzione più completa del giudizio amministrativo come giudizio sul rapporto: cfr. A. PIRAS, *L'interesse legittimo*, vol. I, 125 e ss.

In questo lavoro si valuta, avanzando possibili proposte interpretative ed esplicative, il ruolo di innovazione, ripetizione e linguaggio formulario, a partire da studi sul processo di acquisizione linguistica, attraverso le possibili implicazioni teoriche sul processo di applicazione del linguaggio tout court.

Sul piano della trasmissione del testo che in una sentenza è contenuto, è possibile operare una distinzione, che non è puramente esteriore, ma riguarda la natura stessa del lavoro di ricerca linguistica.

Intendere ciascun concetto espresso nella sentenza, come un insieme aperto di strategie flessibili, ha il vantaggio di riuscire a dare conto degli effetti della diversità culturale, di esperienza degli individui sul modo in cui si rapportano al mondo, e comporta d'altra parte una serie di conseguenze<sup>41</sup>.

La prima è, come si è detto, che la domanda se i concetti siano o meno influenzati dalla variabilità linguistica diventa obsoleta: la questione è piuttosto descrivere quando e in che contesti le strategie linguistiche scelte nella sentenza vengono attivate a sfavore di altre.

La seconda segue da questa: una questione importante diventa a questo punto capire per quali tipi di concetti la strategia linguistica è preferita rispetto ad altre o addirittura quasi obbligata.

Certo, tale tematica attiene ad un ambito di riflessione sulla lingua della sentenza, che riguarda i processi dell'imparare e dell'insegnare, che si collocano a buon diritto in tale ottica di ricerca; esso si colloca, altresì, in una prospettiva che sottostà alle leggi e alle teorie riguardanti il funzionamento della lingua.

In questa lettura, tuttavia, senza minimamente disconoscere il valore e la funzione degli ambiti disciplinari, e, anzi, in connessione con essi, si privilegerà un approccio linguistico-giuridico sul problema della lingua come momento di comunicazione, ovvero si considererà quest'ultimo come inscindibile dalla norma.

Era il 1977 quando Ronald Dworkin, in un libro dal titolo parenetico, *Taking Rights Seriously*, si interrogava sugli «Hard Cases», e soggiungeva che «il positivismo giuridico offre una teoria per i 'casi difficili'. Quando una particolare controversia non può essere ricondotta ad una precisa regola di diritto, sancita in precedenza da una qualche istituzione, il giudice dispone di una certa discrezionalità». Dworkin proseguiva osservando che la decisione giudiziale sarà poi espressa in termini che «sembrano presumere» la pre-esistenza di un diritto che dia ragione a una delle parti in causa, «ma questa idea è solo una finzione, in realtà il giudice ha creato nuovi diritti legali, che egli ha poi applicato retrospettivamente al caso sottopostogli». Il filosofo statunitense rifiutava il meccanicismo sotteso a questa tesi e suggeriva infine che «quand'anche una disciplina prestabilita non regoli un determinato caso, una delle parti in causa deve comunque avere diritto a vincere»<sup>42</sup>.

L'individuazione dell'oggetto del giudizio, non nel diritto soggettivo sostanziale, ma nella pretesa processuale, conduce ad importanti conseguenze anche determinati dall'uso dello strumento linguistico: non solo induce ad ipotizzare che la pretesa processuale possa essere rigettata oltre che per ragioni di diritto sostanziale per motivi di rito, con una pronuncia di rigetto per ragioni processuali che possa definirsi come decisione “di merito”; ma induce altresì a ritenere che la cognizione dell'effetto sostanziale debba essere considerato mero antecedente

---

<sup>41</sup> cfr. G. ZACCARIA, *Creatività dell'interpretazione e principi generali nell'ermeneutica giuridica di Emilio Betti*, in V. Frosini - F. Riccobono (a cura di), *L'ermeneutica giuridica di Emilio Betti*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 185-204

<sup>42</sup> R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1977, pp. 81-130, in specie pp. 81-82 e pp. 86-88 per il ruolo della giurisprudenza in questo contesto. L'autore è tornato sugli Hard Cases ancora in *A Matter of Principle*, ivi, 1985, pp. 119-45. Sulle controverse tesi di Dworkin si vedano però A. PINTORE, *Norme e principi. Una critica a Dworkin*, in «Quaderni di filosofia analitica del diritto» III, 1982, e M. JORI, SCARPELLI E HART (e qualcun altro), in «Rivista di filosofia del diritto», I (2012), pp. 79-90.

logico-giuridico della pronuncia sulla pretesa processuale, cui l'accertamento può estendersi solo in quanto si accetti l'estensione del giudicato ai motivi<sup>43</sup>.

La dottrina processualistica italiana è sempre rimasta aderente al diritto sostanziale nella configurazione dell'oggetto del giudizio, evitando intermediazioni riconducibili alla figura della pretesa processuale.

Se la comunicazione è una trasmissione intenzionale di informazioni, l'analisi delle interazioni comunicative dimostra che, nella pratica, quest'informazione intenzionale è invariabilmente filtrata e modificata da una quantità più o meno rilevante di informazione non intenzionale sempre presente nell'interazione, che rende precario il controllo sull'effettiva qualità del contenuto e sullo scopo dello scambio comunicativo.

Il giudice amministrativo, pertanto, in questo contesto ha un ruolo essenziale. Ciò significa che, ai fini del riparto tra le due giurisdizioni, la contrapposizione fra diritti ed interessi ha perso in gran parte, se non del tutto la sua importanza e che la stessa distinzione tra limiti esterni e limiti interni deve essere oggetto di una rinnovata riflessione, per comprendere le dinamiche linguistiche della sentenza stessa (e ciò va detto non senza sottolineare che la stessa contrapposizione tra limite esterno e limite interno è equivoca, dato che un limite, se è tale, non può che indicare la linea di demarcazione tra due sfere autonome di attribuzioni e, quindi, non può che rappresentare il confine tra ciò che è interno e ciò che è esterno alla singola giurisdizione).

Assumendo la figura della connessione oggettiva tra atti come caratteristica naturale del processo amministrativo e criterio interpretativo per definire l'oggetto del giudizio, la prospettiva linguistica si estende perché il giudizio non si appunta solo sul rapporto tra interesse pubblico e interesse privato, ma anche sul rapporto tra interessi pubblici diversi.

I problemi derivanti dalla necessità di dare un assetto logico alle scienze giuridiche in rapporto alla lingua, conduce, quindi, come già in altra sede avemmo modo di affermare, ad una visione multidimensionale del diritto, al fine di individuare nuove prospettive di linguaggio e nuovi sistemi comunicativi, approdando ad una selva di linguaggi nuovi, molti dei quali costituiscono plausibili modelli per i più diversi generi di discorso giuridico, che non deve mai tradursi in un linguaggio banale e popolare privo di profondità prospettica.

La pubblica amministrazione nelle sue diverse articolazioni sta compiendo un significativo sforzo per correggere lo stereotipo negativo che le è stato lungamente attribuito: quello di svolgere una attività intrinsecamente disposta a creare inutili barriere burocratiche nei confronti delle necessità, delle esigenze, delle attività dei cittadini.

Ciò si desume dal fatto che al processo amministrativo non sono applicabili gli schemi validi nell'esperienza del processo civile, perché una cosa è affermare la titolarità di un diritto soggettivo (che ben può costituire oggetto del processo, e come è stato affermato, ha una efficacia dinamica ed attuale) e un'altra cosa è affermare la titolarità di un interesse legittimo (che ha una rilevanza statica in quanto la posizione di vantaggio è la risultanza delle norme disciplinatrici di un altrui potere).

I giudici, come anche in generale ogni interprete del diritto, non sono posti di fronte all'alternativa drastica tra una scelta puramente arbitraria e una deduzione meccanicistica da norme con un significato predeterminato. Di fatto la loro scelta è guidata da principi, che ne costituiscono il presupposto o l'atmosfera normale. Ogni giudice, nell'applicare una norma, non può fare a meno di pensare che lo scopo di questa sia ragionevole, che essa non sia diretta ad attuare ingiustizie o a offendere principi morali consolidati. Il giudice quindi sarà imparziale e neutrale

---

<sup>43</sup> cfr. le pagine di F. FRASNEDI, *La lingua, le pratiche, la teoria: le botteghe dell'agilità linguistica*, Bologna: CLUEB, 1999

nell'esaminare tutte le alternative, nel considerare gli interessi di tutte le persone coinvolte nel caso, e cercherà di usare qualche principio generale accettabile come base ragionata per la decisione. Questo equipaggiamento morale del giudice, ed in generale dell'interprete, fa parte del metodo interpretativo<sup>44</sup> perché garantisce un'equilibrata determinazione della norma, tanto più che non si può dimostrare che una decisione sia l'unica corretta ma essa può essere resa accettabile come il prodotto ragionato di una scelta consapevole e imparziale.

**10.** Nel Novecento, l'interesse per le funzioni del linguaggio ha dato origine a una vasta letteratura di carattere psicolinguistico, semiotico e sociolinguistico (si vedano ad es. Bühler 1934; Jakobson 1960; Halliday 1970).

Il ruolo attivo del parlante è stato preso in considerazione non solo da Bühler, ma anche dalle teorie riguardanti il rapporto fra soggettività e linguaggio sviluppatosi in ambito strutturalista intorno al concetto di "enunciazione" (*énonciation*) (Benveniste 1966: 310-320; Ducrot 1978).

L'idea di una Pubblica Amministrazione che agisce attraverso continui atti di disposizione unilaterale cade con il costituzionalismo moderno. Il potere pubblico non è più l'esclusivo interprete degli interessi collettivi degli amministrati. Analogamente, l'Amministrazione non è più espressione dell'unico potere sovraordinato su tutte le individualità. Lo Stato ed il potere pubblico è molto più complesso nell'epoca contemporanea rispetto al passato. L'attività amministrativa si procedimentalizza, per ponderare e considerare i diversi e molteplici (a volte confliggenti) interessi. L'amministrazione imperativa di carattere tradizionale viene caducata sempre più dall'estendersi della giustizia nell'amministrazione, con i suoi caratteri d'autonomia, indipendenza e pervasività nel campo sociale ed anche in quello politico.

Considerato che, per quanto si è detto, l'innovazione che si può scorgere in una sentenza amministrativa da un punto di vista strettamente linguistico è il prodotto di quelle scelte inedite (nel cui concatenamento consiste il processo di progettazione, la costruzione di un 'discorso') allora è possibile stabilire uno stretto rapporto di consequenzialità tra i due termini e così pervenire alla definizione di un altro binomio: progetto – innovazione. Lanza in bellissime pagine sottolinea che: «La sentenza [...], come scelta tra più informazioni o come mero rilievo di assenza di informazioni, altro non è che un progressivo abbandono e diminuzione di alternative. Va però osservato che la persona del giudice, come ricettore e percettore di informazioni, non è affatto neutrale né passiva nei confronti dell'informazione in arrivo. Al contrario, anche il decisore più imparziale è indotto a selezionare alcune informazioni a scapito delle altre, privilegiandole, dopo averle ricodificate e riformulate in vario modo: il giudice della sentenza, quindi, altro non è che l'ultimo dei testimoni della sequenza della informazione processuale».<sup>45</sup>

L'effetto di straniamento, di alterità, provocato dalla smarrita visitazione delle informazioni contenute in una sentenza amministrativa, rappresentano il prodotto di un'omologata standardizzazione in cui si intrecciano pulsioni di interessi legati al caso concreto, con un'astratta normativa volta alla regolamentazione sociale e alla tutela di alcuni diritti civili garantiti, però, il più delle volte, solo in termini (gli standard) di virtuali disponibilità. Si tratta, come è evidente, prevalentemente di una lingua orientata alla gestione processuale.

---

<sup>44</sup> cfr. E. BETTI, *Diritto metodo ermeneutica: scritti scelti* [a cura di Giuliano Crifò], Milano, Giuffrè, 1991, pp. 15-29

<sup>45</sup> L. LANZA, *Il percorso della decisione*, in A. FORZA (a cura di), *Il processo invisibile. Le dinamiche psicologiche nel processo penale*, Venezia, Marsilio, 1997, pp. 63-64.

Ma il discorso è quello che facciamo qui, ora, in virtù dell'utilizzazione di paradigmi che, in quanto necessariamente preesistono, sincronicamente presenti nel nostro serbatoio paradigmatico, comunque provengono dal passato cioè da una tradizione (trasmissione) che, pertanto, è diacronicamente orientata all'indietro e di cui la sentenza è sintesi ultima.

«La parte fondamentale della sentenza amministrativa è costituita da motivazione e dispositivo: con la prima si designa ciò che la norma chiama “succinta esposizione dei motivi di fatto e di diritto”; il dispositivo contiene propriamente il *decisum*, cioè la statuizione giudiziale in ordine all'oggetto del giudizio. Poiché anche il processo amministrativo è governato dal principio della domanda, il comando del giudice dovrà essere compreso nell'ambito dell'oggetto del giudizio come delineato dall'atto introduttivo: la pronuncia *ultra petita* costituisce causa di invalidità anche della sentenza amministrativa (art. 112 c.p.c.).

Quando l'interesse del ricorrente sarebbe soddisfatto da un annullamento parziale (per esempio in un piano regolatore), la giurisprudenza sembra distinguere a seconda che la ragione dell'annullamento sia o meno scindibile. Se non lo è, l'annullamento può essere più ampio della stessa domanda, quale definita in relazione all'interesse»<sup>46</sup>.

Tullio De Mauro, nel libro *Guida all'uso delle parole*, sostiene che la scelta delle parole avviene in modo diverso se facciamo un discorso parlato o un discorso scritto: «Chi scrive non ha un continuo vivente controllo delle espressioni del volto degli ascoltatori: di noia, di perplessità, di approvazione. Perciò scrivere è un'arte assai più difficile che parlare. Dobbiamo riuscire a prevedere molto di più, a distanza di tempo. Di che umore sarà chi leggerà queste parole? In che situazione si troverà? Quanto saprà degli argomenti che si stanno trattando? Per tutto ciò è un buon accorgimento, in ogni caso, essere nello scrivere meno 'informali' che nel parlare. Conviene costruir frasi e scegliere parole che possano essere significative il più possibile [...], scrivere con limpidezza, nel modo più ordinato e largamente accessibile a tutti [...] non significa cancellare dalla vista ciò che è raro, strano, difficile, complesso [...]. Anzi, se qualcosa di ciò esiste, parlarne limpidamente, appropriatamente significa proprio rappresentare e presentare ciò in parole»<sup>47</sup>

11. E' noto che l'azione amministrativa si svolge entro una logica che potremmo, a buon diritto, definire del risultato e tendenze quanto meno simili si possono facilmente rinvenire nell'ambito processualistico ove la giurisdizione pare voler assumere le sembianze di una c.d. giurisdizione di risultato, nel senso di giurisdizione in grado di assicurare alla parte che ha ragione tutto ciò che gli spetta sulla base del diritto sostanziale - secondo l'idea che il processo sia la migliore sede per la ricerca della verità.

La lingua della sentenza si pone, in questo contesto, come momento più attinente all'oggetto della cognizione, che viene individuato non in quell'atto di azione amministrativa che l'atto impugnato rappresenta, ma nella

---

<sup>46</sup>F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza...*, op. cit.

<sup>47</sup>T. DE MAURO, *Guida all'uso delle parole*, Editori Riuniti, Libri di Base, Roma 1997. Cfr. G. BERRUTO, *Per una caratterizzazione del parlato: l'italiano parlato ha un'altra grammatica?*, in G. HOLTUS-E. RADTKE (a cura di), *GesprochenesItalienisch in Geschichte und Gegenwart*, Gunter Narr, Tübingen 1985, pp. 120-53; F. SABATINI, *L'italiano dell'uso medio: una realtà tra le varietà linguistiche italiane*, in G. HOLTUS-E. RADTKE (a cura di), op. cit., pp. 154-84; M. BERRETTA, *Il parlato italiano contemporaneo*, in L. SERIANNI-P. TRIFONE (a cura di), *Storia della lingua italiana. III Scritto e parlato*, Einaudi, Torino 1994, pp. 239-70.

pretesa sostanziale fatta valere in giudizio, ossia nella spettanza o non spettanza di un certo bene della vita che il ricorrente mira a conseguire o a conservare<sup>48</sup>.

La sentenza si pone, quindi, come il risultato della descrizione delle caratteristiche del linguaggio giuridico o, meglio, della comprensione di quel nucleo di elementi centrali a cui si riferisce primieramente l'uso del termine diritto. Solo attraverso l'esame e la chiarificazione dei diversi casi posti all'attenzione del giudice, è possibile giungere attraverso uno studio analitico del linguaggio alla comprensione della struttura del pensiero giuridico, attraverso l'ausilio di modelli di interpretazione non già presupposti, e quindi standard, ma apprestati in seguito alle ricerche emergenti dalle stesse esigenze di chiarificazione delle problematiche giuridiche sottese alla parola<sup>49</sup>.

Illuminanti a questo proposito le parole di Gianni Rodari che scrive: «Un sasso gettato in uno stagno suscita onde concentriche che si allargano sulla sua superficie, coinvolgendo nel loro moto, a distanze diverse, con diversi effetti, la ninfea e la canna, la barchetta di carta e il galleggiante del pescatore. [...] Non diversamente *una parola*, gettata nella mente a caso, produce onde di superficie e di profondità, provoca una serie infinita di reazioni a catena, coinvolgendo nella sua caduta suoni e immagini, analogie e ricordi, significati e sogni, in un movimento che interessa l'esperienza e la memoria, la fantasia e l'inconscio e che è complicato dal fatto che la stessa mente non assiste passiva alla rappresentazione, ma vi interviene continuamente, per accettare e respingere, *collegare e censurare, costruire e distruggere*<sup>50</sup>»

La selezione degli elementi rilevanti fra i tanti che il caso concreto pone all'attenzione del giudice, viene dunque fatta a partire dagli enunciati normativi, ma ciò non comporta che il punto di arrivo – la conseguenza giuridica prevista per la fattispecie astratta applicata al caso concreto – sia già tutto anticipato nel punto di partenza. E quanto più l'enunciato normativo è generale ed astratto tanto più si avverte l'esigenza che esso venga rielaborato, attraverso forme linguistiche proprie, adattate e adeguate al caso concreto.

Nel leggere una sentenza con attenzione e puntualità scientifica occorre prendere le mosse da una problematizzazione radicale delle questioni che generano la complessità della fenomenologia linguistica, la riflessione sulla lingua aiuta chi è quotidianamente impegnato nel mondo della ricerca giuridica ad evitare la facile tendenza all'applicazione di procedure operative standardizzate ad una realtà che, estremamente diversificata, risulta incompressibile dentro dispositivi ermeneutici in cui precodificazione potrebbe farla da padrona.

L'oggetto del presente studio si fonda, quindi, sulla convinzione che il crescente sviluppo della scienza con le conseguenti ripercussioni che questa ha sul linguaggio, e, quindi, il suo conseguente impoverimento, possano influenzare positivamente anche la ricerca nel settore giuridico.

E' stato in diversi luoghi osservato che come tecnica di regolazione (o controllo) sociale, il diritto non si pone come un *dato*, un arredo del mondo che si impone all'uomo, ma uno strumento di cui la sentenza è espressione attraverso il suo linguaggio: la legge, in quanto norma generale e astratta prodotta dall'organo rappresentativo

---

<sup>48</sup> L'espressione di giurisdizione di risultato è di Sorrentino, Vizio di incompetenza e processo amministrativo di risultato, in *Dir. proc. amm.* 2000, 62. In senso conforme, Iannotta, La considerazione del risultato nel processo amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto, in *Dir. proc. Amm.* 1998, 327 e ss.

Per un approfondimento sui profondi cambiamenti del rapporto tra privato e pa. e su come ciò abbia inciso sul sistema di giustizia amministrativa, cfr. G. Berti, *Le trasformazioni della giustizia amministrativa*, in *La giustizia amministrativa in trasformazione*, Padova 2006, 37 e ss..

<sup>49</sup>H. L. A. HART, *Il concetto di diritto*, trad. di M. Cattaneo, Torino, 1965, p. 98.

<sup>50</sup> G. RODARI, *Grammatica della fantasia. Introduzione all'arte di inventare storie*, Torino, Einaudi (ed. orig. 1973)

della volontà popolare, è la regola che il giudice sarà chiamato ad applicare al caso concreto ed il linguaggio ne rappresenterà il mezzo<sup>51</sup>.

Applicare la teoria degli atti linguistici all'analisi di un testo giuridico, significa anzitutto cercare di riconoscere, in un testo come quello della sentenza, le azioni linguistiche che vengono compiute.

A questo problema potrebbero venire in aiuto in parte le ricerche e riflessioni riguardanti gli indicatori di forza e quelle riguardanti i c.d. atti linguistici indiretti o comunque le strategie inferenziali per la comprensione della natura linguistica dell'enunciato normativo che nella sentenza trova il suo momento di sintesi.

L'idea che l'atto amministrativo non rappresenti solo l'oggetto del processo, ma anche un'*occasione* che consente il sindacato del giudice sull'attività amministrativa complessivamente intesa, sia essa provvedimento o di altro tipo (organizzativa o di indirizzo, sia incidente su interessi diffusi), sia essa relativa a fenomeni di connessione tra atti amministrativi, endoprocedimentale e non<sup>52</sup>.

Ma poiché un atto linguistico, quale la sentenza amministrativa, non offre possibilità di associare le forme degli enunciati ai loro usi se non con importanti contributi del contesto e della sequenza in cui l'enunciato è inserito, il ruolo delle considerazioni strettamente ispirate alle nozioni più specifiche della teoria degli atti linguistici risulta in realtà scarso.

L'enunciato contenuto nella sentenza amministrativa si pone come entità linguistica del parlato, questo è ovvio (sarebbe impensabile una sentenza scritta nella lingua usata da Dante nella *Commedia*), ed anzi è coerente con la tradizione linguistica del tempo, tuttavia la nozione di enunciato come corrispettivo dell'atto linguistico, infatti, si distanzia da una definizione strettamente dialogica, che nella sentenza certamente manca.

Si pone quindi all'attenzione del ricercatore, lo stretto rapporto tra ermeneutica del diritto e soggetto del diritto, così come tra soggetto e testo giuridico, è stato ampiamente messo in discussione<sup>53</sup>.

Una forma ulteriore dell'ermeneutica è quindi l'interpretazione della norma, del testo come lingua, della tradizione come eredità, ma anche e soprattutto del diritto che nasce dalla sentenza come momento dinamico<sup>54</sup>.

Le considerazioni che abbiamo sin qui espresso possono intendersi nel senso di una giustizia amministrativa idonea a seguire lo svolgimento della funzione amministrativa, correggendone le deviazioni in modo che si presenti come giusta, sicché la funzione del giudice amministrativo, nel rispetto della legge, sia coerente alle esperienze rilevate nell'esercizio della stessa funzione<sup>55</sup>.

Ma l'idea della parola collegata al suo carattere polisemico, a volte ambiguo, non riconducibile a un concetto definito, ma a una pluralità di rappresentazioni, porta a sostenere che, in via di prima approssimazione, se il soggetto 'produce' un discorso, un testo come la sentenza, ciò vuol dire, ovviamente, che il soggetto non 'riproduca' discorsi già fatti ma che, in virtù della libera associabilità semantica, potenzialmente fornitagli dal serbatoio paradigmatico, dica qualcosa che non era mai stato detto, qualcosa di diverso da quanto ereditato dai

---

<sup>51</sup> Su questi temi, M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Giappichelli, Torino, 1995; P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*. Vol. 2: L'età delle rivoluzioni, Laterza, Roma-Bari, 2000, cap. I.

<sup>52</sup> cfr. M. NIGRO, "Giustizia amministrativa", Bologna 2002. Si pensi al sindacato sull'inadempimento all'obbligo di emanazione di un atto amministrativo ed a quello sull'eccesso di potere che si spinge per cogliere la realtà normativa e fattuale che sta dietro l'atto e pone sotto controllo l'intero processo di trasformazione del potere.

<sup>53</sup> cfr. S. M. MEDAGLIA, *Ecdotica ed esegesi*, Napoli, Arte tipografica, 2007, pp. 120-128

<sup>54</sup> cfr. con il bellissimo ed ormai introvabile opuscolo di G. RONCAGLI, *La teoria del diritto come problema della conoscenza*, Milano, Tip. Bertieri, 1957

<sup>55</sup> cfr. A. CERRI, *Le difficili vie dell'indipendenza del giudice*, in AA. VV. [a cura di A. Bevere, con prefazione di G. Vassalli e post fazione di T. Padovani], *I magistrati e le correnti – Alla ricerca dell'indipendenza da se stessi*, Napoli 2008

messaggi della tradizione, un nuovo discorso, una nuova costruzione di senso, ossia una innovazione: se così non fosse perderebbe valore ed autorevolezza la c.d. giurisprudenza<sup>56</sup>.

Rispetto della legge che, per esigenze di organizzazione e garanzia di ordine, delimita, anche attraverso il linguaggio della sentenza, competenze ed assegna mezzi e fini da perseguire secondo regole di procedura. Pertanto la valutazione del giudice amministrativo, che si esprime in un linguaggio che alla luce di quanto sinora detto risulta essere sintesi di tecnicismo e di contemporaneità.

Il tentativo di trovare delle *soluzioni c.d. grammaticali* a problemi che sembrano appartenere al dominio della teoria del diritto<sup>57</sup>, è forse alla radice delle riserve che i pochi studiosi della lingua che si sono cimentati sull'argomento, solitamente esprimono sulla questione.

Il processo amministrativo realizza quella che Nigro definisce come *coniunzione dinamica* tra interesse sostanziale e atto (e potere amministrativo). Il processo amministrativo, afferma l'autore, si fa non tanto – come accade per il processo civile – per verificare una realtà sostanziale esterna e definita (il diritto soggettivo), quanto per concorrere a creare l'oggetto stesso della verifica, fissando la regola del concreto operare dell'amministrazione in relazione all'interesse sostanziale dell'amministrato e stabilendo il giusto rapporto tra interesse sostanziale e potere.

L'oggetto della sentenza finisce per confondersi con lo stesso farsi del processo<sup>58</sup> ed il processo si rivela anche sotto l'aspetto linguistico come momento di cooperazione all'esercizio del potere<sup>59</sup>.

Per quanto si possa giungere in tal modo a chiarire alcuni aspetti importanti del linguaggio giuridico, il peso della teoria si fa ben presto sentire come un notevole impedimento a render conto della varietà e duttilità di tale linguaggio, perché essa finisce per vincolare arbitrariamente e forzatamente la lingua della sentenza stessa che dal diritto, come è ovvio, prende le mosse<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> esemplificativo il seguente passo, farcito di riferimenti giurisprudenziali, della sentenza: « [...] Il motivo non è suscettibile di positiva valutazione, alla luce dei principi dettati con un recente arresto (**18 ottobre 2013, n. 5070**) **dalla sez. III del Consiglio di Stato**. Ha chiarito il giudice di appello, prendendo motivatamente posizione su un contrasto giurisprudenziale formatosi sul punto, che le imprese partecipanti a procedure di affidamento di servizi e forniture non sono tenute ad indicare nella propria offerta gli oneri per la sicurezza interna, salvo che ciò non sia espressamente previsto, a pena di esclusione, nel bando di gara (v. anche **Cons. St., sez. III, 10 luglio 2013, n. 3706; sez. VI, 20 settembre 2012, n. 4999; Tar Milano, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36; Tar Basilicata 23 dicembre 2013, n. 810**).[...] Il Collegio ben conosce la successiva decisione, di segno contrario, assunta dalla stessa **sez. III del Consiglio di Stato n. 348 del 23 gennaio 2014**, richiamata dalla ricorrente nella memoria depositata il 10 marzo 2014 a sostegno dell'assunto secondo cui la sentenza n. 5070 del 2013 costituirebbe una isolata decisione». T.A.R. per il Lazio, sez. Terza Quater, sentenza n. 4073 del 15/04/2014

<sup>57</sup> cfr. E. BETTI [introduzione di Giovanni B. Ferri ; a cura di Giuliano Crifò] *Teoria generale del negozio giuridico*, Napoli [etc.], Edizioni scientifiche italiane, 1994, le bellissime pagine introduttive

<sup>58</sup> cfr. G. CAPOGROSSI, *Intorno al processo (Ricordando Giuseppe Chiovenda)*, in Opere, IV, Milano, 1959, p.154 e ss il quale afferma che «la vita con maggiore o minore chiarezza ha sempre riconosciuto che nel processo si attua un profondo e centrale valore dell'esperienza. La storia dimostra che la vita non ha mai considerato il processo come una mera questione di tecnica o di organizzazione esteriore; la vita si è resa conto del sostanziale contenuto dell'interesse apparentemente tecnico del processo, e ha volte ha visto in esso la parte che spetta al soggetto singolo, alla sua autonomia, e quindi al processo come attuazione dei diritti individuali, della proprietà e della libertà; a volte la parte che spetta alla effettiva ed uguale Attuazione dell'Ordinamento, più che alla libertà e all'uguaglianza. Ma sempre ha visto nel processo l'attuazione di un valore obiettivo, del diritto come valore positivo; o che abbia riguardato questo valore nella sua posizione di unità o che l'abbia riguardato nella sua posizione di autonomia della singola personalità, essa ha visto il processo come momento nel quale il diritto entra a formare il concreto».

<sup>59</sup>Cfr. M. NIGRO, "Giustizia amministrativa", Bologna 2002, p.254

<sup>60</sup> H. L. A. HART, «Definizione e teoria della giurisprudenza», in Contributi all'analisi del diritto, trad. di V. Frosini, Milano, 1964, p. 44-47.

