

Giorgio Berti, prendendo la parola, al termine del seminario di studio -promosso dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" e dall'Istituto Sturzo nella sede dell'Istituto a Roma l'11 novembre 2005 - dedicato ad una riflessione sulla sua opera scientifica, con schiva ironia e distaccata commozione, ha ripercorso di getto le tappe del suo lavoro, le chiavi metodologiche e tematiche intrecciate con le sue costanti umane e sensibilità sociali. Ha preso così forma un'immagine dello studioso e un discorso sul lavoro intellettuale che vogliamo estendere ad una più ampia conoscenza, pubblicandolo nella rivista che ha avuto l'onore di averlo come Presidente del comitato scientifico.

Giuseppe Di Gaspare

Giorgio Berti " **...il mio percorso di studioso...** "

Considerazioni conclusive in "L'amministrazione capovolta", Studi sull'opera di G. Berti (a cura di G. De Martin) collana di Quaderni del Centro Bachelet, CEDAM, 2007.

Solo alcune brevi parole di ringraziamento, di gratitudine e di commozione, se si può esprimere la commozione con delle parole e non invece con un subbuglio interno che pure si avverte. In effetti, non mi sono mai sentito fare un processo così bello come questo, un processo mediato dai lavori qui svolti, dalle parole scritte e dette, però sempre un processo perché ogni cosa che è stata evocata l'ho sentita anche come imputazione: ma cosa hai scritto, cosa hai detto in tanti anni?

Ringrazio veramente tutti, il Presidente Giampaolino, Umberto Allegretti, il Presidente Schinaia, Ugo de Siervo, Gian Candido De Martin e Federico Spantigati. Proprio Federico Spantigati insieme a Gian Candido De Martin, ha organizzato questo incontro al Don Sturzo. Mi ha colpito ciò che ha voluto dire specialmente alla fine, a proposito dell'umiltà. Non ci si può inorgogliare dell'umiltà, però fa piacere sentirselo riferire. Essere studiosi umili è certamente un singolare pregio. Lo studioso deve fare il suo "mestiere" con umiltà non solo verso gli altri, i maggiori e i minori, verso i vecchi e i giovani, ma direi verso l'esperienza, la cultura, verso le cose importanti della vita della società e delle persone incontrate lungo il proprio cammino. L'uomo di cultura deve soprattutto servire alla società, non servire nel senso di mettersi al servizio dei potenti o dei meno potenti, ma nel senso di dire e fare qualcosa che sia, nei propositi, nella speranza e nell'intenzione, di utilità, che sia anche di fedeltà al mondo in cui si è nati e si è vissuti. E' stato molto gradevole sentirmelo dire, e poi ho sentito però parecchie parole sull'idea di sogno, e l'idea romantica che avrebbero percorso i miei scritti.

Con il Presidente Giampaolino ho avuto tanti colloqui, certe sue parole mi hanno gratificato e sempre incoraggiato. Gliene sono riconoscente: un sentimento affettuoso nato spontaneamente, e questa è forse la cosa più importante.

Il "sogno", del quale si è ora detto, non è sogno e basta, non è fuori dalla vita, ma nasce lungo i sentieri reali ed effettivi del vivere e quindi si confonde a un certo punto con la realtà, diventa una lettura della realtà, un'interpretazione.

Ho sempre avvertito sin dalla formazione culturale al liceo e all'interno della famiglia, un fastidio per la troppo frequente e praticata sopraffazione della forma rispetto alla sostanza, per l'esaltazione della forma allo scopo di imporsi agli altri. Questo è un sentimento che ho maturato spontaneamente, correndo in bicicletta da ragazzo per le strade sterrate delle bonifiche comacchiesi.

Al tempo della mia formazione, nel periodo ultimo della seconda guerra mondiale, un professore di latino e greco al liceo ha trasmesso a me e ai miei compagni, attraverso le letture di Virgilio e di Orazio, soprattutto di Orazio, un sentimento di ironia nell'osservazione della vita, della vita degli altri, delle cose che avvengono in un determinato momento, un'ironia forte che viene da consapevolezze precise e sofferte. Il professore, dopo il liceo, non l'ho più incontrato: era stato arrestato e condotto in campo di concentramento ad Auschwitz, dove è morto, questo subito dopo aver profuso l'ultimo insegnamento alla mia classe. Si chiamava Francesco Viviani ed era di Verona. Questa esperienza probabilmente mi ha alterato, modificato, edificato in me qualcosa di fondamentale. Egli ha percorso la sua strada verso una fine tristissima, con la serenità del "classico".

Ecco quindi che i sentimenti diventano sogni e offrono a noi la possibilità di confrontare questi sogni con la realtà sopravveniente.

Quando poi ho studiato il diritto amministrativo con Leopoldo Tumiatei all'Università di Ferrara, non ho potuto evitare di osservare, eravamo pochi studenti, come su tutto quello che era accaduto o stava accadendo, cioè la lotta antifascista e la Costituzione che si stava formando, Tumiatei, che pure aveva perduto un figlio ucciso dai fascisti, quasi scivolava. Il diritto amministrativo scritto e praticato in precedenza, nel periodo liberale e nel periodo fascista, sembrava essersi conservato come se nulla fosse mutato dall'800 al 1950.

Allora, si può parlare di uno scollamento fra la verità delle cose e la rappresentazione che i giuristi, in nome del principio di legalità, avevano assorbito in modo tanto forte. Essi continuavano a presentare i rapporti sociali, le relazioni fra i cittadini, fra lo Stato e l'amministrazione, allo stesso modo del passato, come se non fosse esistita neppure una Costituzione che invece era stata appena deliberata ed entrata in vigore.

Ciò mi ha colpito profondamente, mi ha fatto pensare a un popolo indifferente, di cui i professori di allora pur facevano parte. Tumiatei era uno di loro, ma gli altri erano sulla stessa linea a parte pochissimi, come Calamandrei.

Allora ho capito cosa significava la forza della continuità delle forme, quando queste forme diventavano una sorta di piccolo "vangelo laico". Di qui, il crescere in me di una visione sempre più critica, ma non per animosità dettata da convincimenti di tipo politico, ma proprio dalla lettura della vita e della realtà di una società pur composta da tante persone diverse. Quindi, tutto quello che ho scritto e detto sono il risultato dell'osservazione della realtà e dell'esigenza di ricavare, dai comportamenti e anche dalle leggi e da certa giurisprudenza, la vera sostanza delle cose della vita.

Così è stato, per esempio, con il mio lavoro sulla definitività degli atti amministrativi, un argomento o un istituto che è passato di moda da quando ci

sono i Tar, dal 1971. Nella definitività io avevo colto il dato di maggior rilievo, e cioè che gli atti amministrativi si potevano impugnare davanti al giudice solo se dichiarati definitivi dal legislatore o espressi dall'organo di vertice della gerarchia statale. Quindi, una forma di celebrazione della gerarchia e comunque del grado alto della piramide amministrativa o della volontà del legislatore, che dichiarava definitivi certi atti. Mi sono imposto di trovare una ragione della definitività che fosse collocabile invece nel rapporto fra l'amministrazione e il cittadino, nel modo di regolare, concepire, praticare questo rapporto. Se il rapporto aveva una maturazione vera, allora l'atto poteva divenire definitivo ed essere quindi trattato come tale; se non era definitivo, era perché occorreva all'atto un supplemento di maturazione.

Il libro sull'amministrazione comunale e provinciale è invece il risultato dell'osservazione della vita del Comune di Ferrara, del quale fui per lungo tempo consulente e difensore. Un'amministrazione social-comunista era allora e peraltro nessuno degli amministratori aveva tentato di alterare o adattare le mie opinioni o consulenze. Osservando la vita di questa amministrazione, i rapporti tra il Comune, l'autorità prefettizia, il Ministero dell'Interno e il Governo, ho maturato una certa lettura dell'ordinamento comunale e provinciale e l'ho fatto proprio sulla soglia dell'avvio dell'esperienza regionalistica, che già stava iniziando.

Credo infatti di avere espresso un certo timore per ciò che stava avvenendo mediante le Regioni. Mi sembrava che le Regioni non avrebbero mancato di doppiare l'esperienza statale nei confronti dei Comuni. Ciò che mi ha poi ispirato è stata una lettura approfondita della storia dei Comuni e quindi delle piccole amministrazioni. La Provincia riproduceva le caratteristiche del Comune; nella nostra esperienza di ordinamento, essa infatti storicamente non esisteva.

L'ispirazione di fondo fu quella di cogliere l'essenza storica, reale, del Comune, dell'amministrazione locale in confronto all'amministrazione statale. Quindi, comprendere il rapporto storico fra lo Stato, che si era sovrapposto al Comune, mentre quest'ultimo aveva mantenuto, nonostante tutto, i suoi caratteri fondamentali. Allora, probabilmente, la storia aveva fatto giustizia di una sopraffazione, in quanto il Comune era rimasto, al fondo, quello che era in origine. E anche ora, emerge questo modo di essere del Comune e cioè espressione naturale di una collettività, se pur territoriale, di interesse generale. Questo appunto avevo voluto mettere in evidenza in termini di sistema giuridico.

Quel lavoro mi è venuto dunque spontaneo nel momento dell'apparizione delle Regioni all'orizzonte, ma anche come lettura quasi letteraria della vicenda giuridica, al di fuori dell'aridità della lettura e dell'applicazione delle norme di legge, delle proposizioni normative.

La componente storico-culturale della vita di questi tempi, là dove la si raggiunge, o dove la si riesce a cogliere, diventa essenziale nella ricostruzione degli istituti e del pensiero.

Mettere in evidenza le radici storiche aiuta infatti a interpretare la vita e anche l'ordine giuridico. Se noi non riusciamo a interpretare, a essere cioè pragmatici in modo storicistico, a cogliere le cose per il succo storico che queste ci hanno dato, non riusciamo altro che a stare dentro le proposizioni legislative, magari per esaltare il principio di legalità. Se vogliamo andare oltre, bisogna compiere questo passaggio. La preparazione di quel libro mi aveva dato la possibilità di trovare un po' di sentimento nel diritto e di esprimerne le

componenti vere. Quindi, convengo che io ho anche un po' giocato con i sentimenti, ma credo che sia essenziale per l'uomo, altrimenti diventa arido.

Questa è la ragione che porta Federico Spatigati, con benevolenza, a parlare di umiltà, un sentimento composito, complesso che dobbiamo mettere in evidenza nei rapporti che intratteniamo con gli altri.

Poi tutti i lavori successivi sono nati dall'idea della perennità di un solco tra la dura legge e la vita, da una lettura interpretativa, ermeneutica dei fatti sino all'ultimo lavoro citato da Gian Candido De Martin sull'ermeneutica, sulla processualità dell'ordinamento, anche in contemplazione delle vicende costituzionali più recenti. Tutto ciò è solo l'espressione di quello al quale da molto tempo mi sento legato, cioè l'indirizzo ermeneutico al quale mi sono variamente ispirato. Basti pensare a Gadamer, cui molti hanno fatto riferimento. D'altronde, tutti i filosofi dell'ermeneutica approdano alla fine al diritto, perché l'ermeneutica, l'interpretazione, trova, nella trama dei rapporti giuridici e soprattutto delle proposizioni giuridiche del diritto positivo e dei principi del diritto naturale, il proprio alimento ed anche il riscontro più convincente. L'ermeneutica ha bisogno di regole scritte da una parte e di principi calati dalla storia dall'altra. Da queste composizioni emergono i valori, però i principi hanno bisogno di qualcuno che li legga e li metta in evidenza e allora nasce il diritto positivo.

Occorre tener conto che i principi sono prima del diritto positivo, il quale serve dunque a dare ad essi una certa veste. Mettere in evidenza i principi in un determinato modo significa farlo con sentimento adeguato di storicità, di fedeltà alla storia di una società. Questo è un percorso che ho fatto talora persino inconsapevolmente constatando, alla fine, che il mio modo di pensare combaciava con quello dei filosofi dell'ermeneutica. Naturalmente, l'ermeneutica ha bisogno di processualità, l'ermeneutica è un processo, appare, può apparire solo attraverso una certa processualità, attraverso un confronto, un contraddittorio, una quantità infinita di contraddittori, e arriviamo così anche all'instabilità del diritto.

E' inutile pensare che il diritto ci dia delle sicurezze, delle certezze. Queste dobbiamo trovarle in noi, cercarle nella società, però ricavandole da noi e quindi occorre l'impegno dell'uomo.

Ecco allora la responsabilità, la libertà dell'uomo diventa responsabilità e legittima quindi il percorso dell'uomo nella società e la stessa società attraverso questa consapevolezza, questa unione della libertà con la responsabilità. Dapprima può apparire sulla scena l'organo rappresentativo, ma alla fine il procedimento che questo organo rappresentativo compie è vero se conduce a una deliberazione che comporti l'esaltazione, l'affermazione della responsabilità.

Responsabilità di tutti come momento di verifica della libertà, quindi l'ordinamento fondato sulla libertà e sulla responsabilità è anche il mondo della vera partecipazione. Solo con il massimo impegno responsabile si può dire di partecipare al grande processo creativo, che è la diuturna formazione dell'ordine giuridico, il quale, ad essere consapevole fino in fondo, viene anche prima della Costituzione. La Costituzione è uno dei momenti di accertamento, di certificazione di modi di essere della società e dei rapporti fra gli uomini, del rispetto delle libertà, dei diritti e della dignità dell'uomo, ma prima c'è un ordine giuridico che nasce e che vive rendendosi da se stesso visibile e cogente. Quindi, è sempre la solita idea di qualcosa che c'è sotto e di qualcosa che si sovrappone a

un processo di creazione del diritto che è sotterraneo, che non appare sempre, non è sempre verificabile nelle forme.

In fondo, si può accettare il pluralizzarsi dei testi costituzionali nel mondo di oggi perché, appunto, come ricordava anche De Martin, molte costituzioni sembrerebbero indebolire il costituzionalismo. La Costituzione europea, gli statuti regionali, le Costituzioni degli Stati di una federazione, sono tutti elementi che, moltiplicando i livelli costituzionali finirebbero per indebolirli se si rimanesse ancorati alla pura forma. Gli Stati Uniti d'America dovrebbero insegnarci qualcosa, perché negli Stati Uniti il sentimento di appartenenza allo Stato, il sentimento della libertà e della responsabilità è sempre prevalso e ha consentito che il moltiplicarsi degli stati territoriali insieme con lo stato federale non nuocesse alla Costituzione fondamentale.

Se volessi completare la descrizione del mio percorso di studioso, dovrei ricordare gli anni passati nella preparazione della mia opera iniziale, ma anche in un certo senso più rappresentativa della mia fatica di studioso, che fu "La pubblica amministrazione come organizzazione", la cui prima edizione provvisoria risale al 1961, quando comparve in un piccolo libro, a circolazione ovviamente limitata. Poi il testo ebbe altre edizioni provvisorie, via via più corpose, sino all'edizione definitiva del 1968. Già il fatto che il libro comparisse nel 1968, ovviamente senza alcuna mia intenzione di farne coincidere l'uscita con i moti di quell'anno, mi diede la sensazione di una certa consonanza di fondo con l'ansia di rinnovamento di quel tempo. In realtà, il libro nella sua corposità finale voleva essere da parte mia un ripensamento il più possibile completo della funzione amministrativa e dell'organizzazione nella quale essa prendeva forma. L'impianto e lo sviluppo dell'amministrazione mi apparvero appunto come un grande fenomeno di ricostruzione dello Stato con partenza dall'impianto sociale e dal complesso delle prerogative e dei diritti dei cittadini.

Le parti in cui il libro si suddivise volevano dunque significare tutto questo e dare il pieno della ispirazione giuridica all'organizzazione in quanto creazione ed espressione allo stesso tempo di una propria giuridicità. L'organizzazione come produzione, come imputazione e poi come esecuzione, l'amministrazione come fatto organizzante e come fatto organizzato volevano rappresentare il dipanarsi del fenomeno, dove peraltro trovavano nuove caratterizzazioni e collocazione gli istituti tradizionali dell'amministrazione in senso giuridico. Il principio di legalità si componeva insomma con una sorta di spontaneità sociale dell'amministrazione pubblica, così da illuminare in modo nuovo questa stessa in tutte le sue possibili sfaccettature.

I maestri di allora, a parte ovviamente Feliciano Benvenuti con il quale fu continuo il colloquio nella preparazione del libro in ripetuti incontri nel suo studio di Venezia e lungo i sentieri di Cortina d'Ampezzo, credettero in buona parte di cogliere nel mio pensiero troppe *nuances* di sociologia rispetto alla dogmatica giuridica di cui amavano una pur presunta purezza. Poi vidi che quanto io avevo cercato di cucire nella ricostruzione della tela giuridica dell'amministrazione trovava via via riscontri nell'esperienza che andava maturandosi in quegli anni e nei successivi.

Ciò, solo per dire anche a me che, nonostante la diversità degli indirizzi di pensiero affrontati negli argomenti trattati nelle opere successive, non riuscii mai a staccarmi, e certo non lo volli, da quella mia prima grande fatica.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare
