

La responsabilità del pubblico funzionario*

Aldo Travi

1. L'Istituto internazionale di diritto amministrativo¹, attraverso il suo Presidente, Libardo Rodriguez, all'inizio del 2018 chiede a Luciano Vandelli e a me di redigere un contributo italiano a un volume dedicato alla responsabilità della pubblica amministrazione in una ventina di Paesi europei e americani. La curatela era stata affidata al Prof. Carlos Casagne di Buenos Aires e il volume avrebbe dovuto essere pubblicato in una Collana di diritto amministrativo comparato del cui Comitato scientifico Luciano era componente².

In seguito alle mie insistenze, Luciano accettò la proposta; ci ripartimmo i compiti e lui scelse la parte più difficile, che avrebbe dovuto essere dedicata alla responsabilità del pubblico funzionario, mentre a me toccò la parte dedicata alla responsabilità degli enti pubblici. Le due parti avrebbero dovuto essere coordinate e di conseguenza ci incontrammo varie volte per discuterne insieme. Gli incontri, per le condizioni di Luciano, si tenevano a Bologna.

Alcuni incontri, per la malattia di Luciano, non si poterono tenere e in un paio d'occasioni lui stesso sembrava sul punto di abbandonare e sono convinto che poi non l'abbia fatto solo per non mettermi a disagio. Un giorno, telefonandomi per rinviare un nostro incontro, mi accennò al fatto che il ciclo di cure che aveva completato non era risultato effi-

* Rielaborazione dell'intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli», Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna.

(1) *Instituto internacional de derecho administrativo* (<http://www.iida-deradm.com>). Luciano Vandelli ne era Vicepresidente, oltre che socio fondatore.

(2) Si tratta della collana *Collección de Derecho administrativo comparado*, pubblicata congiuntamente dall'Editorial Temis e dall'Editorial jurídica venezolana.

cece, ma subito dopo aggiunse con serenità, come per non preoccupare il suo interlocutore, che però presto ne avrebbe iniziato uno nuovo con un altro farmaco.

Dopo la conclusione del nostro lavoro, nel maggio scorso, il testo spagnolo fu rivisto da un comune amico, il prof. Pedro Coviello³, ed il volume è ormai in corso di distribuzione. Il contributo, però, riproduce solo in minima parte le riflessioni di Luciano Vandelli sul tema della responsabilità del funzionario: d'altra parte, era destinato a lettori stranieri. Mi sembra quindi giusto riproporre alcuni spunti che Luciano aveva espresso nei nostri incontri e che non hanno trovato spazio nel suo scritto.

2. Il tema della responsabilità del pubblico funzionario ruota intorno a due poli: da un lato la convinzione che una regola di responsabilità individuale sia irrinunciabile e dall'altro lato la difficoltà pratica di riconoscere responsabilità individuali in un sistema ormai sempre più complesso. Il modello gerarchico aveva risolto questo dilemma in termini chiari, ma non per questo accettabili: aveva cercato di cancellare il profilo della complessità, traducendo l'attività del dipendente pubblico in una miriade di doveri puntuali, ma in questo modo aveva sacrificato anche il valore e l'identità delle persone. I modelli successivi hanno colto il problema, ma sono stati in grado di fornire solo risposte parziali: la riforma di un cinquantennio orsono, fondata sul ruolo della dirigenza, in molti casi ha finito anche col creare nuovi privilegi ed anche la proposta di intervenire separando il livello politico da quello gestionale, perseguita negli ultimi trent'anni, in molti casi è stata velleitaria. Una risposta certamente può essere ricercata sul piano dell'etica individuale, ma questo è un piano che è difficile tradurre in uno schema giuridico. Luciano Vandelli, negli incontri che aveva avuto con me, era consapevole di queste difficoltà, ma nello stesso tempo per affrontarle era fermo in alcune considerazioni.

Da un lato rifiutava l'approccio di chi utilizza le categorie giuridiche come un sistema che ingabbia la realtà: è l'approccio di chi ritiene, alme-

(3) Pedro Coviello è stato autore di un commosso ricordo di Luciano Vandelli sulla Rivista *El derecho administrativo*, Buenos Aires, 8 agosto 2019.

no tendenzialmente, che se vi è un danno per l'amministrazione ci deve essere anche un responsabile individuale e perciò questo responsabile deve essere risarcire il danno. È l'approccio che rispecchia l'applicazione nel diritto del c.d. metodo riduzionista: Luciano lo respingeva. In un sistema complesso il postulato che identifica sempre per ogni danno un responsabile individuale non regge, ma soprattutto non può mai assurgere al rango di canone organizzativo. Proprio per questa ragione nel contributo per l'Istituto internazionale di diritto amministrativo aveva aderito alla tesi, in genere ritenuta eterodossa, secondo cui la responsabilità amministrativa avrebbe natura sanzionatoria, e non risarcitoria. La ragione per imputare al funzionario un obbligo risarcitorio sembrava troppo esile in molti casi, alla luce della situazione concreta in cui il funzionario aveva operato.

Per Luciano la complessità di un sistema non era intesa in termini negativi, come un limite rispetto ad una riflessione scientifica o una ragione di inconoscibilità, ma valeva piuttosto come una sfida: si trattava insomma di avviare un confronto scientifico con una realtà ancora non del tutto evidente, e perciò da scandagliare e da rendere decifrabile in termini giuridici. Anche in questo senso si spiegava la sua passione per l'elaborazione di "modelli" rispetto ai principali nodi organizzativi e la sua capacità di discernere fra essi anche in funzione dei risultati concreti conseguiti. In alcune occasioni la sua prospettiva d'indagine non veniva facilmente compresa: ricordo, per esempio, che, in occasione di un importante convegno tenutosi qui a Bologna, nell'Archiginnasio, sulla proposta di soppressione delle Province, mentre la platea sembrava spaccata fra i sostenitori e i contrari senza nessuna possibilità di un punto d'incontro, lui aveva illustrato l'esperienza francese delle associazioni fra Comuni, introducendo così una prospettiva diversa e probabilmente non molto gradita dall'uditorio.

Nel diritto non tutto è passibile di discussione: altrimenti si ricadrebbe in un "relativismo giuridico", che dal punto di vista scientifico è contraddizione e rinuncia. Tuttavia, rispetto a ciò che è passibile di discussione, risolvere tutto nell'alternativa fra il "bianco" e il "nero" significa perdere la possibilità di considerare il "grigio" e ciò appare tanto più grave proprio perché, a differenza del bianco e del nero, il "grigio" è ricco di sfumature.

Dall'altro lato, però, Luciano Vandelli non era appagato neppure dall'approccio di chi si limita a registrare le situazioni per elaborare i c.d. modelli: questa attività è necessaria, ma si ferma al "fatto" e riesce soltanto a lambire il diritto. È l'approccio "eracliteo" di chi lascia passare le cose: vede le vicende, ma si limita ad osservarle e tutt'al più è in grado di riconoscere che l'acqua che scorre è sempre la stessa ed è sempre diversa. Il diritto non è solo l'elaborazione di modelli: è molto di più.

Luciano Vandelli non si fermava ad elaborare dei modelli e a inquadrarli nei rispettivi contesti: li faceva oggetto di riflessione critica, li confrontava, li analizzava cercandone ragioni e implicazioni e risalendo a ragioni più generali. Alcune volte tutto questo veniva rappresentato in formule apparentemente molto semplici (quante volte abbiamo sentito dire da lui che un certo modello "funzionava" o "non funzionava" sul piano concreto), ma che rispecchiavano alle spalle una riflessione capillare che chi gli era stato vicino aveva imparato a riconoscere.

In che cosa esattamente consista una ricerca giuridica è difficile da definire e forse anche le sensibilità individuali possono orientare verso prospettive diverse. Certamente, però, Luciano era convinto, come me che, nel diritto pubblico, una "cifra" della ricerca giuridica sia rappresentata dalla capacità creativa, dall'attenzione verso la dimensione pratica, dalla sua dimensione progettuale. E, proprio per questa cifra, nel diritto in molti casi anche i dubbi devono trovare piena dignità scientifica, esattamente come in altri casi le certezze.

3. Forse a questo punto qualcuno si chiederà: ma allora qual è la soluzione del problema che Luciano aveva rilevato fin dall'inizio del suo lavoro sulla responsabilità? Quale soluzione aveva escogitato rispetto al dilemma che lo appassionava, in merito alla possibilità di configurare una responsabilità individuale, in termini giuridici, in un sistema complesso?

Dopo gli incontri con Luciano per la redazione del nostro contributo, penso che si potrebbe rispondere come il premio Nobel Elie Wiesel, in un romanzo in Italia pubblicato postumo, faceva dire a un suo per-

sonaggio, rispetto a un interrogativo grave: «Ma chi ha detto che esista una soluzione?»⁴

Può venire spontaneo, a ciascuno di noi, ricordare che la scienza giuridica⁵ è innanzi tutto ricerca, indagine, analisi di problemi: in questa attività – più ancora che nell'affermazione di soluzioni – consiste il suo carattere, la sua importanza ed il suo fascino.

Tutto ciò è certamente vero, ma forse non è adeguato.

Wiesel, dopo la frase che ho riportato sopra, proseguiva scrivendo: «Non riuscirete a convincermi che non avesse ragione. Possiamo anche fare a meno delle soluzioni. Non possiamo invece fare a meno delle domande: siamo liberi di condividerle o di rifiutarle. Ognuna di esse contiene non una risposta, ma un segreto».

(4) E. WIESEL, *Le mendiant de Jerusalem*, Parigi, 1968, traduz. it. *Il medicante di Gerusalemme*, Milano, 2015, p. 15.

(5) Espressione che mi sembra preferibile qui a "diritto", termine che finisce talvolta con l'introdurre una sfumatura quasi metafisica.