

Luciano e le carpette*

Roberto Bin

Nel 1982 il Ministro per gli affari regionali Aldo Aniasi presentò il primo *Rapporto sullo stato delle autonomie*. Si trattava di un lavoro notevole, che tracciava un quadro del primo decennio di attività delle Regioni ordinarie basato su un'analisi dei dati che emergevano dall'attività legislativa e amministrativa delle Regioni e della legislazione statale, insomma sui risultati di dieci anni di "regionalismo applicato". A curare la documentazione della parte giuridica del rapporto furono chiamati alcuni giovani coordinati da Luciano Vandelli. Di quel gruppetto faceva parte Marcello Mochi Onori, funzionario della Regione Toscana incaricato di mettere in piedi la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e il suo braccio operativo, il Cinsedo. Anche lui è scomparso da poco. E ne facevo parte anch'io.

È stata un'esperienza molto interessante, anche perché dalla ricerca svolta emersero dati importanti e talvolta inattesi. Per la prima volta, per esempio, si delineò con chiarezza il nuovo ruolo che stavano assumendo le Province nella legislazione regionale. Nei primi anni dopo la loro istituzioni, le Regioni avevano coltivato il disegno di eliminare le Province: eliminarle di fatto, perché la legislazione locale non aveva competenza di modificarne l'assetto legislativo, sostituendola con i comprensori, forme associative istituite con legge regionale. Ma siccome era difficile immaginare un ente intermedio unico capace di svolgere tutte le funzioni di "area vasta" e mancavano le competenze legislative utili per dare ad esso una configurazione adeguata, un po' alla volta la legislazione regionale era venuta rimpolpando le competenze delle Provin-

* 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.

ce, attraverso numerose deleghe di funzioni (le deleghe amministrative era uno degli oggetti preferiti di studio di Luciano), e assegnando loro un ruolo fondamentale nella programmazione regionale (che era il mio oggetto di studio di allora). Ma questo è solo un esempio della realtà regionale e locale che emergeva dal *Rapporto*.

Fu Luciano a farmi entrare nel gruppo. Ci eravamo conosciuti nel 1972, in sede di esame: Diritto amministrativo era l'ultimo esame del mio percorso di studi e Luciano era il giovanissimo assistente volontario che da poco tempo, ad ogni appello, arrivava a Trieste a bordo della mitica Maserati del prof. Sacchi Morsiani. Pochi anni dopo ci ritrovammo in stanze vicine dell'Istituto di diritto pubblico, sempre a Trieste, lui assistente ordinario e io assegnista di ricerca. Entrambi accomunati dallo stesso destino. Nel 1973 Livio Paladin, Sergio Bartole e Umberto Pototschnig avevano fondato la Rivista *Le Regioni*, ancor'oggi viva e vitale. La Rivista era alimentata dagli scritti di un'intera generazione di giovani giuristi pubblicisti italiani. Ma dietro ad essa, operava un centro di ricerca e documentazione in materia regionale, l'I.S.G.RE di Udine. La parola chiave era "documentazione", che allora era ovviamente tutta di polvere e carta. Raccoglieva, oltre a tutte le pubblicazioni ufficiali, anche i progetti di legge presentati nelle diverse Regioni e le proposte degli atti amministrativi più importanti, quelli di programmazione per esempio. Tutti questi atti dovevano essere classificati, raccolti e massimati: le massime venivano pubblicate, prima in un'appendice della Rivista, poi in un apposito *Bollettino di segnalazione*, distribuito in abbonamento. Luciano fu incaricato di mettere in piedi l'archivio, ordinare e sistemare la documentazione, impostare la classificazione degli atti, iniziare il lavoro di massimazione. Appena mi affacciai io, fu felice di addossarmi il peso di tutto ciò. Ecco perché fui scelto per far parte del gruppetto del Rapporto Aniasi: vivevo con le mani affondare nel marasma della produzione legislativa e amministrativa regionale, ero l'interfaccia umana di un archivio enorme, e Luciano sapeva come utilizzarlo. Per entrambi la preparazione del Rapporto Aniasi fu un'esperienza che ha lasciato il segno. Non solo per la magnifica sala del Palazzo di Piazza Minerva, in cui troneggiava la scrivania XVI sec., in foglia d'oro, del Ministro (burocraticamente violata dalle vitine della targhetta d'inventario e dei fermi dei cavi telefonici), ma soprattutto perché ci dette accesso agli archivi ministeriali e l'occasione di conoscere i loro addetti.

Uno shock. La simpatia per l'impiegato ministeriale che Luciano avrebbe manifestato più tardi, rileggendo Kafka, Melville, Gogol, forse nasce dalla conoscenza dei molti funzionari ministeriali incontrati in quei mesi di lavoro "romano", ma difficilmente può risalire alla frequentazione degli archivi del Ministero. Di "carte e scartoffie" ce n'erano a mucchi, giacevano in scaffali spaiati e scrostati, privi di qualsiasi ordine, le lettere "personali" di raccomandazione del figlio dell'autista inviate da un Ministro ad un collega "incollate" dal tempo all'atto di indirizzo deliberato dal Consiglio dei Ministri: nessuna etichetta o schedatura giustificava la "folle speranza" che il caos si lasciasse ordinare in una frase, come scriveva Max Frisch. Nessun criterio per orientarsi: a qualsiasi richiesta di aiuto ci veniva risposto un diniego deciso: altrettanto fermo, ma non altrettanto cortese di quello dello scrivano Bartleby. Non c'era metafisico mistero in quel no, ma l'implicita richiesta di non disturbare la difficile e collettiva opera di compilazione del sistema del Totocalcio. Capimmo che era a Udine che avremmo dovuto ritornare.

Chiunque abbia conosciuto e frequentato Luciano Vandelli sarà rimasto colpito dal suo amore per la cancelleria. Un po' per la sua vocazione di disegnatore, un po' per un incompressibile desiderio di ordine, precisione, un po' per la bellezza e il fascino delle carpette, cartelline, contenitori colorati, classificatori. Un po' soprattutto per un'attenzione ai fatti, all'esperienza e alle prassi: e quindi ai documenti. L'esperienza del Rapporto Aniasi è stata scatenante di un istinto che già aveva prodotto i suoi effetti nel suo studio di via Farini, in cui leggi regionali e sentenze costituzionali, deleghe amministrative e atti di controllo riposavano in un ordine armonico e colorato. In quanti lo prendevamo in giro per questa ossessione? Ma non era soltanto un irrefrenabile senso estetico a muovere l'istinto collezionistico di Luciano. Alla radice del suo bisogno di raccogliere e sistemare ogni cosa c'era qualcosa di molto più profondo, un'inclinazione metodologica che ha sempre guidato la sua ricerca. La sua attenzione era attratta più dai fatti, dall'esperienza, dalle prassi che dall'elaborazione di modelli teorici. Questo è un tratto che ha caratterizzato l'esperienza scientifica di Luciano Vandelli dall'inizio alla fine e che marca in profondità i suoi scritti, sino agli ultimi lavori. Ne è prova l'ultima delle sue pubblicazioni: la lezione tenuta alla Scuola Tosi di diritto parlamentare di Firenze, dedicata alla questione delle autonomie differenziate, e

pubblicata, pochi mesi prima della sua scomparsa, dalla Rivista dell'Arc 3/2019 con titolo *Il regionalismo differenziato*. Il pensiero di Vandelli è *chiarissimo*: respinge le rivendicazioni olistiche delle Regioni del Nord, opponendo una visione che muova dalle esperienze concrete, non da posizioni preconconcette. Critico nei confronti del modo in cui è stata affrontata «una riforma di un respiro tale da coinvolgere un cambiamento del regionalismo», senza «che ci sia un coinvolgimento dell'intero Paese, del sistema delle Regioni, ed in primo luogo del Parlamento», Luciano dissentiva dallo «scontro tra generiche posizioni contrapposte in termini generici e preconconcetti, ridotti a grossolani slogan a favore dell'una o dell'altra tesi», come pure da richieste di trasferimenti «di intere materie nella loro interezza, nella loro generalità e vaghezza» – tipo la competenza legislativa in materia di norme generali in materia di istruzione –; proponeva invece la accurata selezione «di funzioni precisamente individuate, individuando anche i margini, i vincoli e le relazioni con le discipline stabilite dallo Stato», funzioni scelte e modulate «rispetto alle caratteristiche, alle esigenze e alle peculiarità di singole Regioni», che quindi riflettono caratteristiche singolari. Ecco l'attenzione ai fatti. Luciano suggerisce di iniziare analizzando «il percorso sin qui compiuto come un utile censimento, un approfondimento dei problemi attuali del regionalismo italiano; procedendo quindi ad una verifica punto per punto dei problemi di funzionamento del sistema regionale nel suo complesso. Per esempio, esaminando la miriade di leggi che hanno posto vincoli alle Regioni: alcune sono figlie della legislazione di crisi, altre figlie di leggi di principio risalenti. Non vale la pena di domandarsi se conservino una perdurante attualità? Non meritano un ammodernamento? O magari possono ormai essere superate?».

Non grandi proclami, dunque, non richieste massimaliste e slegate dai problemi concreti e anche dalla concreta certezza che il trasferimento alle Regioni di determinati blocchi di funzioni possa dare come risultato un esercizio migliore delle stesse, una più efficiente risposta alle esigenze dei cittadini. Sperimentazione, è la parola che ricorre più volte nella lezione di Luciano: passi misurati e spirito di collaborazione, ne sono il contorno. È un modo di accostare il tema del potenziamento dell'autonomia regionale che mi sembra del tutto condivisibile. Un'ottima lezione.