

Le autonomie territoriali nell'impegno scientifico e istituzionale di Luciano Vandelli*

Sandra Morelli Rico

1. Gli ultimi mesi di vita di Luciano Vandelli: lavoro intenso, raccomandazioni esplicite

Il 14 maggio 2019 a Luciano Vandelli fu conferito il Nettuno d'oro da parte del Comune di Bologna. Finita la cerimonia, in una intervista televisiva disse: «È un momento difficilissimo. Credo che ci sia proprio una crisi di cultura istituzionale. Le cose non si cambiano con Twitter, non si cambiano con una conferenza stampa. Le istituzioni richiedono un lavoro attento, concreto, di lungo periodo, questo è ciò che serve per cambiare davvero la realtà».

Una dichiarazione di Luciano di quel genere? Sorprendente. Non era il suo stile. Noi, i suoi allievi, non gli abbiamo mai sentito pronunciare delle massime¹, delle conclusioni perentorie o dei moniti autoritari. Pur essendo un uomo sicuro dei suoi valori e dei suoi principi, nonché pienamente coerente con la sua visione del mondo, Luciano Vandelli era sempre aperto al dialogo e alla discussione. In genere, aveva un atteggiamento

* 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) «Nell'accezione generica, presente fin dall'antichità, giudizio, sia personale sia collettivo, proposto come norma generale o come regola di condotta, senza essere fondato su principi o dimostrazioni. In tal senso si parla di *m.* (o "sentenze") dei poeti "gnomici" (da γνώμη «opinione, consiglio»), di cui è espressione il *corpus* sapienziale ricondotto ai sette saggi (Platone, *Protagora*, 343 a; Stobeo, *Antologia*, III, 1, 172). *Massima, ad vocem*, in *Dizionario di Filosofia Treccani*, www.treccani.it.

giamento di attento ascoltatore, forse a volte eccessivamente prudente. Per esempio, era soltanto alla fine della lettura di un capitolo che si riusciva a capire il giudizio del Professore. «È tutto da rifare, mi dispiace», così diceva.

La questione era, in realtà, più complessa. Difficilmente usciva dalle sue labbra una raccomandazione esplicita. Nemmeno i suoi scritti, né le sue relazioni si concludevano con verità universali. Piuttosto delineava tendenze e anticipava ipotesi, ma niente dogmi, punti fermi, né posizioni imm modificabili. Atteggiamento che, d'altronde, è quello di un vero uomo di scienza.

I suoi contributi al dibattito istituzionale recente lasciano intravedere un altro Luciano, con parecchie vittorie legislative e amministrative a suo favore, e con tanti impegni da rispettare: bozze, convegni, lezioni, ecc. Sempre scientifico e rigoroso, certo, ma con un'evidente ansia di trasmettere le lezioni apprese e con un palese interesse di portare il dibattito sugli aspetti essenziali della democrazia.

Deciso e pragmatico, quindi non estraneo ai compromessi – ma compromessi sempre espliciti e vivamente difesi come nel caso del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 –, si intravede nei contributi di Luciano Vandelli la soddisfazione personale per la traiettoria percorsa dall'ordinamento territoriale italiano fino a quel momento. Ma la stessa soddisfazione si manifestava con riguardo alle prospettive future, che lasciano presagire l'avvento di un nuovo sistema territoriale nel quale le specificità di ogni comunità e di ogni area sono tenute in considerazione, nel quale l'amministrazione locale si avvicina ai cittadini, nel quale gli Enti locali partecipano alle decisioni prese ad altri livelli. Come avviene con i nuovi enti di area vasta, Province e Città metropolitane, il potere circola, dal basso verso l'alto.

Tutt'altro rispetto all'esercizio del potere secondo uno schema verticale, centralizzato o autoritativo. Si tratta, quindi, dell'inizio della fine del modello post-rivoluzionario francese di amministrazione locale.

2. Un lungo e accurato lavoro per superare la crisi della cultura istituzionale

Luciano Vandelli ha dedicato la sua vita accademica e professionale a studiare le istituzioni pubbliche, a capirle, a criticarle, a riformarle. La

teoria e la *praxis* combinate hanno avuto in lui un importante autore – ma allo stesso tempo anche attore – con dei risultati tangibili. Tutto ciò a beneficio della democrazia italiana, particolarmente nell’ambito degli enti territoriali, il capitolo da lui preferito.

La sua scelta però non è stata casuale. In un altro intervento recente relativo alla riforma Delrio, di fronte a una domanda provocatoria sulla differenza di regimi giuridici tra gli enti territoriali, è stato particolarmente incisivo, ricordando che le comunità non sono mai state uguali e non rimangono mai uguali. Ha aggiunto, poi, quello che per lui era assolutamente rilevante: «La differenziazione deve essere uno strumento per dare una risposta alle domande effettive dei cittadini, alle domande della società, alle domande dell’economia».

Ovviamente, tale risposta voleva avere una portata più vasta. Le istituzioni possono seguire i più svariati criteri di organizzazione, l’importante è che queste siano idonee a raggiungere gli obiettivi, *obiettivi che devono partire dai cittadini e dai loro bisogni*. In un modo molto semplice, Vandelli invitò coloro che lo ascoltavano a non perdersi nella forma delle istituzioni. Invece, è la cura dei bisogni dei cittadini l’unico criterio che deve essere sempre al centro di ogni riforma.

La soddisfazione dei bisogni del cittadino come aspetto centrale e unico scopo delle istituzioni trova, quindi, nell’ente territoriale una sede privilegiata, ma allo stesso tempo più sollecitata, dato che la distanza tra il cittadino e l’istituzione è minore. Ecco perché, in un certo senso, si può affermare che dal buon funzionamento dell’amministrazione locale dipenda, in grande misura, anche la funzionalità dello Stato. Ed era proprio questo aspetto che interessava al Professore.

3. Potere e territorio nel modello post rivoluzionario francese

Il Maestro Eduardo García de Enterría scrisse un libro nell’anno 1984: *La revolución francesa y la administración contemporánea y la formación del sistema municipal francés*². Sebbene le radici storiche dello Stato-nazione, nonché del suo modello di amministrazione, siano paci-

(2) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La revolución francesa y la administración contemporánea y la formación del sistema municipal francés*, Madrid, Taurus, 1984.

fiche, in tale opera García de Enterría svolge un'accurata analisi filosofico-politica delle basi concettuali della amministrazione contemporanea. Quest'aspetto venne ribadito da Vandelli nel corso di specializzazione in diritto presso l'Università di Salamanca, in una lezione relativa ai rapporti tra il territorio e le autonomie in Europa e in America latina³. Fin dall'inizio, il Professore avvertì che più che una conferenza intendeva fare una riflessione: *«Una reflexión sobre el territorio y su papel frente a las instituciones, a las autonomías, y al final, frente a la sociedad. Empezaría este recorrido con una fecha que marca una revolución, una revolución para el territorio. Es una fecha muy conocida, 1789, claro, hay la gran revolución que todos conocen pero es menos conocida una revolución conceptual que está al interior de esta. En diciembre de ese año la Asamblea constituyente aprueba dos decretos que marcan justamente el papel del territorio y sus rasgos básicos frente a las instituciones. [...] El territorio ahora se pone como criterio básico y a menudo exclusivo, para la representación política, la legitimación, la organización administrativa. Esto sale de manera muy clara de estos decretos donde se establece por primera vez la prohibición de distinción por oficio, por profesión o corporación en las elecciones. Los cuerpos municipales tendrán que ser elegidos por comunidades que corresponden a un territorio. El territorio marca la representación y la legitimación [...] Al mismo tiempo en estos tiempos se afirman unos rasgos que van a marcar un modelo de administración que se ha afirmado en gran parte del mundo y sigue teniendo su actualidad. [...] Se afirma el concepto de descentralización, se afirma un concepto de poder territorial como concepto que tiene interés que pueden ser perseguidos por los ayuntamientos»*.

Disegnati nel dicembre del 1789 all'interno dell'Assemblea costituente francese, i tratti principali della distribuzione del potere sul territorio sono il frutto di uno sforzo di razionalizzazione delle circoscrizioni territoriali, fondato sul principio di eguaglianza e sulla logica della sovranità rappresentativa, nel quale ha un peso prevalente la preservazione

(3) Relazione alle *Jornadas sobre la organización territorial de los Estados: experiencias y problemas en América y Europa*, organizzate dall'*Instituto Internacional de Derecho Administrativo* (Iida), Università di Salamanca, 21 e 22 gennaio 2019.

dell'unità nazionale, compito riservato allo Stato centrale, in quanto titolare dell'interesse generale.

A partire dall'opera *La Revolución francesa y la administración territorial en Colombia*⁴ possiamo ripercorrere l'evoluzione dei diversi tratti che compongono tale modello.

3.1 *L'uniformità e la generalizzazione del regime giuridico del Comune*

L'emersione di questo elemento rappresenta una reazione all'*Ancien régime*. La feudalità e il privilegio soggettivo, tra loro inscindibili, derivano da una molteplicità di titoli giuridici, strettamente connessi ai territori: il potere del conte, del marchese, del chierico, ecc., si confonde con il diritto di proprietà, dando vita a un *foro* giuridico particolare. Di fronte all'unificazione dello Stato nazione, questa realtà appare caotica e, quindi, ingovernabile. Il principio di eguaglianza giuridica trovava una soluzione nella ripartizione di tutto il territorio in Comuni, ognuno dotato dell'identica struttura giuridico-amministrativa. Tale soluzione, però, partiva da una premessa sbagliata: l'assenza di una parallela eguaglianza economica, sociale e geografica di tutti i Comuni tra di loro.

Questa alternativa, definita del *pouvoir municipal*, fu peraltro un'eccezione all'imperativo dell'abolizione di ogni potere intermedio tra lo Stato e il cittadino, ma comunque non era ostacolo all'eliminazione dei particolarismi dell'*Ancien régime*.

Oltre alla struttura amministrativa omogenea, formata dal Sindaco e dal Consiglio comunale, merita di essere sottolineata la doppia natura del primo organo. Il Sindaco, infatti, era allo stesso tempo sia il vertice dell'autorità municipale sia un agente del Prefetto. Pertanto, il Comune costituisce la base della struttura piramidale dello Stato, un elemento funzionale all'ideale napoleonico.

In Francia sarebbe stato impossibile ignorare l'esistenza di almeno 34 mila Comuni, unità territoriali dotate di un'identità sociologica formata dall'unione di una comunità con un territorio, preesistenti alla nascita stessa dello Stato. Ecco perché il 22 dicembre 1789 il decreto dell'Assem-

(4) S. MORELLI, *La Revolución francesa y la administración territorial en Colombia. Perspectivas comparadas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1991.

blea sancì, all'articolo primo, numero sette: « *Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* ».

3.2 L'origine elettorale delle istituzioni locali

Acceso e articolato fu il dibattito tra l'idea di sovranità popolare e di democrazia diretta sostenuta da Rousseau e la proposta vincente di Sièyes, basata sul concetto di rappresentanza politica, o democrazia indiretta, secondo cui il popolo poteva parlare ed esprimere la sua volontà soltanto tramite i suoi rappresentanti.

Parallelamente, si discuteva sulla dimensione politica del principio di eguaglianza, il cui successo in seguito determinò la fine del voto censitario.

Infine, venne affrontato il tema dell'abolizione dei poteri intermedi tra cittadino e Stato nonché del riconoscimento del *pouvoir municipal*, contraddistinto da organi di governo eletti dal popolo. Vandelli, nel suo libro *Poteri locali*⁵ – che ebbi il privilegio di leggere in anteprima e che fu d'ispirazione per la mia tesi di laurea – spiega come solo il riconoscimento del carattere *naturale* del potere municipale rese possibile la sua coesistenza con lo Stato nazione.

In ogni caso, l'articolazione istituzionale tra organi locali rappresentanti di poteri parziali e lo Stato centrale, che concentrava e rappresentava l'interesse generale, esigeva dei precisi meccanismi di coordinamento. Questi vennero perfezionati successivamente tramite l'attribuzione al Sindaco della doppia natura: rappresentante di interessi propri del Comune, per un verso, e rappresentante dell'interesse generale in qualità di delegato del potere centrale, per l'altro. La doppia natura, propria anche del Prefetto, ha garantito la costruzione di una catena ininterrotta di rappresentanza, con prevalenza dell'interesse generale.

3.3 Funzioni proprie e funzioni delegate dallo Stato

La doppia natura delle autorità municipali ha una conseguenza concreta nel funzionamento del Comune: « *Les corps municipaux auront deux*

(5) L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, il Mulino, 1990.

espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'Administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités», così stabilì il decreto del 14 dicembre del 1789. Si è già sottolineato che il carattere naturale del Comune⁶, un ente contraddistinto da un'esistenza ontologica prima ancora che giuridica, rende possibile il suo inserimento nel contesto istituzionale francese post-rivoluzionario. Tale disposizione, invece, fa riferimento a un fenomeno di decentramento di compiti da parte dello Stato. Nonostante sia unitario, lo Stato ha bisogno di una dimensione locale tramite la quale esercitare la propria sovranità. Per tale motivo, il Sindaco assume la responsabilità di esercitare le funzioni delegate e, oltre a essere la prima autorità locale, ricopre il ruolo di agente del Prefetto.

3.4 Il Dipartimento

Nonostante il fatto che, al momento della Rivoluzione, le *Provinces* godessero di una certa identità sociologica e culturale, la volontà di fare *tabula rasa* di ogni potere intermedio tra Stato e cittadino ha fatto sì che queste non trovassero riconoscimento nella nuova architettura istituzionale.

Piuttosto, vide la luce un ente territoriale del tutto artificiale, creato geometricamente, sebbene non nella misura che avrebbe voluto Sièyes, ma comunque in modo cartesiano. Nacquero così i Dipartimenti, un livello intermedio di amministrazione al quale era affidato il compito di fungere da raccordo tra i Sindaci e il potere centrale.

La mappa dipartimentale della Francia venne tracciata seguendo un unico criterio guida: la necessità di poter raggiungere, partendo dal capoluogo, un qualsiasi luogo ricompreso nella circoscrizione dell'ente al massimo in una giornata a cavallo.

Il Dipartimento presenta, anch'esso, una doppia natura: potere locale, da un lato, circoscrizione territoriale per l'esercizio delle funzioni statali, dall'altro.

(6) Nei due classici *La democrazia in America* e *L'antico regime e la Rivoluzione*, Tocqueville, precursore del metodo empirico, dà un contributo importante al concetto di Comune come unità naturale, preesistente a ogni tentativo di formalizzazione statale.

Al vertice dell'ente abbiamo la figura del Prefetto, di antiche origini romane. Anch'esso, come il Sindaco, ha sia mansioni proprie sia competenze derivanti dal suo inserimento nell'apparato statale.

D'altro canto, come è stato già accennato, il Prefetto è il superiore gerarchico dell'amministrazione comunale e particolarmente dei Sindaci, che devono esercitare le competenze delegate sotto la sua tutela gerarchica. Il Prefetto è quindi un pilastro fondamentale dello Stato centralizzato, che dal punto di vista organico poggia su un'architettura a piramide per garantire l'unità e la prevalenza dell'interesse generale. Nello sviluppo di questo istituto, il potere o controllo gerarchico si estenderà persino alla sospensione del Sindaco o dei suoi provvedimenti per ragioni di merito. Infine, bisogna rilevare che il Prefetto diventa un funzionario altamente professionalizzato e che, sebbene sia di nomina statale, eserciti anche delle competenze proprie dell'ente dipartimentale.

3.5 I controlli

Una tale struttura piramidale sarebbe priva di senso in assenza di un controllo del superiore gerarchico nei confronti del subordinato. In effetti, i controlli, gerarchico e di tutela, sono previsti nello Stato accentrato sia nei confronti dell'organo sia nei confronti degli atti non solo per motivi di legittimità, ma anche di merito.

Solo dopo la metà del secolo scorso, fu riconosciuto un controllo giurisdizionale sulla decisione amministrativa già riesaminata dal superiore gerarchico, il quale comunque conserva tale facoltà a talune condizioni.

4. *Il territorio non è soltanto un'unità amministrativa, ma è una rappresentanza della comunità e dei suoi interessi*

Come già più volte accennato, la revisione di un modello amministrativo talmente diffuso nel mondo venne resa possibile dall'approfondimento del concetto di democrazia e con l'incremento dei bisogni dei cittadini che, nello Stato costituzionale, hanno diritto a maggiori e migliori beni e servizi pubblici. Così, in tutta Europa, ma anche in America, si allargò la base democratica dei poteri locali, e vennero creati degli strumenti di democrazia partecipativa che necessariamente determinarono nuove realtà politiche ed economiche.

Inoltre, l'introduzione di Regioni a Statuto speciale, contraddistinte da gradi di autonomia differenziata, è un esempio di evoluzione positiva del modello fondato sul principio dell'eguaglianza in astratto. Progressivamente, l'uniformità dei regimi giuridici municipali vide alcune eccezioni nei distretti speciali e nelle aree metropolitane, che in Italia hanno cominciato di recente a svilupparsi.

Merita uno speciale riferimento il tema delle *aree vaste* che, nonostante l'insuccesso del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, ha conservato un certo rilievo. Secondo il Professor Vandelli, il rinnovato assetto di Province e Città metropolitane è niente meno che una rivoluzione. Il millefoglie territoriale, ognuno con i propri apparati e una propria classe politica, lascia il posto agli stessi Sindaci e consiglieri comunali, chiamati a governare anche nella logica di area vasta. Ciò rappresenta una rivoluzione, un cambiamento radicale: dalla contrapposizione tra livelli si passa a un sistema che unifica le responsabilità degli amministratori. Quindi lo stesso Sindaco è chiamato ad occuparsi non più esclusivamente dagli interessi della sua collettività, ma degli interessi più vasti della comunità insediata nell'intero territorio.

Bisogna aggiungere, sempre sulla scia del pensiero di Vandelli, che in presenza di un assetto istituzionale di questo tipo non risulta più valida l'affermazione secondo cui il territorio è un elemento costitutivo dell'Ente locale. Anche i confini geografici consolidati sono messi in discussione sia dallo sviluppo delle nuove tecnologie che dall'evoluzione dei concetti di Stato e di sovranità. Con la conseguenza che il rapporto tra la persona e il territorio non si basa più sull'idea di identità. La stessa geografia amministrativa, soprattutto a livello municipale, muta per l'affermazione delle forme associative.

Luciano Vandelli aveva chiaro tutto ciò, come ha mirabilmente dimostrato nella sua brillante relazione, tenuta il 22 gennaio del 2019 presso l'Università di Salamanca, incentrata sul territorio di fronte alle istituzioni, alle autonomie e alla società. *Civitas*, comunità, *urbs*, territorio, città, *polis*: nessuno di questi concetti è rimasto immutato.

Il rapporto originale tra la comunità ed il Comune rende questo l'ambito nel quale soddisfare gli interessi, anche andando oltre le competenze tassative riconosciute dalla legge all'ente. Ricorda Vandelli, a tal proposito, che il Sindaco di Bologna Zanardi, durante la guerra, attivò un

forno comunale per la produzione del pane. È la soddisfazione dei bisogni della comunità che, quindi, determina le competenze dell'istituzione pubblica.

Inoltre, fenomeni come la metropolizzazione e l'associazionismo municipale contribuiscono a rompere il rapporto univoco tra ente e territorio.

Da tale discorso possono essere tratte due conseguenze. Innanzitutto, il territorio non è più un ambito chiuso di esercizio delle competenze definite in maniera rigida per una sola circoscrizione. In secondo luogo, il rapporto tra centro e periferia non si estende più esclusivamente in direzione verticale.

Sono ormai venuti meno alcuni caratteri tipici del modello napoleonico di amministrazione territoriale, come l'uniformità astratta e l'unilateralità. Stanno emergendo delle formule inedite, innovative rispetto alla tradizione. Tuttavia, a prescindere dalle soluzioni puntuali messe in campo, l'elemento importante è dato dalla conservazione dei valori alla base di tale sistema: la democraticità delle istituzioni e la centralità dei bisogni dei cittadini.

5. La democrazia locale tra dimensione rappresentativa e partecipativa

Lo studio del concetto di territorio ricopriva per Luciano Vandelli una utilità materiale molto concreta.

Il *buon governo* del territorio, usando una espressione di prospettiva eminentemente economicista così cara all'OECD⁷, per il Professore era, invece, la garanzia effettiva della soddisfazione dei bisogni dei cittadini, del rispetto dei diritti umani e delle libertà.

Recentemente, in contrapposizione alle critiche formulate alle riforme degli Enti locali, prima, e della Costituzione, poi, Vandelli ha difeso le sue posizioni dando prova di un attivismo per me tutt'altro che inedito. Solitamente, dopo acute spiegazioni di carattere giuridico concludeva con un pragmatismo quasi cinico: «Basta che sia utile al cittadino, basta che i suoi bisogni possano essere soddisfatti».

(7) Si veda, a tal proposito, il documento dal titolo *Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad*, disponibile all'indirizzo www.oecd.org.

Se fosse stato un politico da piazza, questo sarebbe stato il *leitmotiv* dei suoi discorsi. Ma Vandelli non era un politico, almeno non nel senso banale del termine. Era invece un operatore al servizio della comunità, della collettività, dell'interesse generale.

Nel 2015 ad Udine, tenne una *lectio magistralis* alla Scuola di politica ed etica sociale promossa dalla Diocesi di Udine sul tema *Crisi della politica e democrazia partecipativa*. Vandelli fece un'analisi importantissima: mise in evidenza la tensione tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Prese come esempio l'istituto del referendum abrogativo, il quale permette al cittadino di esprimere un voto negativo nei confronti di leggi approvate dal Parlamento. Si tratta, quindi, di un meccanismo di partecipazione democratica che si contrappone alle decisioni prese dagli organi della rappresentanza politica. Inoltre, attraverso il caso francese delle consultazioni sulle grandi opere pubbliche, Vandelli sottolineò come a prevalere deve essere sempre la democrazia rappresentativa.

Su questo punto mi pare utile fare qualche accenno all'esperienza colombiana. L'economia c.d. estrattiva, legata allo sfruttamento delle risorse naturali, viene sottoposta a consultazioni popolari a livello locale. Queste consultazioni sono state nella realtà molto varie. Alcune sono fondate su motivi seri, come per esempio la bocciatura della licenza di estrazione dell'oro nell'area di Piedras per una ragione obiettiva qual è la scarsità di acqua nella zona; altre, invece, sono basate su motivazioni strumentali, venendo sfruttate dai *leader* locali per un tornaconto personale.

Tuttavia, non è nemmeno positiva la soluzione escogitata dal Governo che, da un lato, ha eliminato il carattere vincolante di tali consultazioni e, dall'altro lato, ne ha ridotto l'ambito oggettivo di applicazione, nel quale ora non rientra più lo sfruttamento delle risorse minerarie. Con una maggioranza di membri molto amichevoli col Governo del Presidente Santos, in un caso concreto relativo al Municipio di Cumural nel Dipartimento del Meta, la Corte costituzionale ha avallato il progetto governativo di sottrarre questo settore economico alla competenza del governo locale in maniera definitiva, senza tenere conto né del peso reale che il testo costituzionale ha riconosciuto all'autonomia locale né, tantomeno, degli interessi dell'ambiente. Il settore economico

dello sfruttamento delle risorse naturali è stato dichiarato di interesse nazionale⁸.

Di fronte ad una tensione istituzionale di questo tipo, il Professor Vandelli riconosceva un tratto dello stato attuale della democrazia, ossia la tensione tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. E notava come la democrazia partecipativa assumesse sempre più un carattere oppositivo. Questo è dovuto a due fenomeni: da un lato, i poteri rappresentativi non tengono effettivamente in conto l'interesse del cittadino mentre, dall'altro, gli strumenti partecipativi rappresentano un interesse soltanto parziale, di una specifica categoria.

L'elemento interessante nel pensiero di Vandelli è dato dal fatto che in caso di conflitto tra le due concezioni della democrazia è l'interesse generale a dover prevalere, frutto della decisione dell'organo della rappresentanza politica. Mi trovo d'accordo con questa visione; in caso contrario, infatti, assisteremmo al ritorno del feudalesimo.

Il passaggio più indigesto nella sentenza della Corte costituzionale colombiana sopra richiamata è quello che riconosce la legittimità di una decisione astratta, presa in assenza di dibattito parlamentare, che porta alla prevalenza aprioristica della decisione del Governo centrale, senza alcuna ponderazione dei diritti e degli interessi in gioco nel caso concreto. Difficilmente si può trovare una decisione più autoritativa di questa, una decisione che per di più ignora la definizione di democrazia intesa come dialogo, come procedura di partecipazione aperta, come prevalenza dell'interesse generale solo davanti a un conflitto non altrimenti sanabile. In Colombia il metodo democratico è stato abolito nell'ambito dell'estrazione delle risorse naturali non rinnovabili. Per quale motivo? Perché lo Stato centrale, o meglio, la Nazione è proprietaria di tutto il sottosuolo, in virtù dell'esproprio ai danni degli enti territoriali avvenuto con l'approvazione della Costituzione centralista del 1886.

La via scelta dalla Colombia è, quindi, contraria alla tendenza generale: quella del dialogo. Vandelli ha declinato questo concetto a Barcellona, nella lezione tenuta in occasione del conferimento della laurea *honoris causa*.

(8) Corte constitucional, Sentencia de Unificación, Su 95/18.

I provvedimenti unilaterali trasmessi dal centro alla periferia, tramite norme di carattere generale, universali e astratti, hanno ceduto spazio a decisioni fondate sempre più sui principi della sussidiarietà e del pluralismo. A questo modo di leggere i rapporti tra i livelli territoriali si ispira il modello istituzionale dell'area vasta: dove dal basso verso l'alto, il Sindaco condivide il potere decisionale con i suoi omologhi, e le loro decisioni saranno vincolanti su un piano *ultra* o *supra* territoriale, come d'altronde succede a livello comunitario.

Da questa prospettiva, si comprende come perdano forza sia l'idea della circoscrizione territoriale come ambito rigido di esercizio delle competenze dell'Ente locale, sia la visione del potere come ordine autoritativo che dal centro si trasmette verticalmente al resto del territorio. Il metodo del dialogo ha contribuito a sviluppare rapporti tra le istituzioni pubbliche in orizzontale. A questa rinnovata forma che ha assunto oggi l'esercizio del potere pubblico il Professor Vandelli ha dato un'essenziale contributo.

Ma non bisogna dimenticare l'altro aspetto: il rapporto tra l'Ente locale e il cittadino. Questo punto tocca una pluralità di istituti: dalla partecipazione al procedimento, inscindibile rispetto alla valorizzazione della trasparenza amministrativa, alla possibilità di opporsi – nella logica del *due process* – a un provvedimento tramite i ricorsi. Nella prima fattispecie, si apre la porta a una forma di controllo, anche politico, da parte dei cittadini. Questo può tradursi nella partecipazione dei destinatari di un provvedimento alla formulazione del medesimo atto, nonché nell'esercizio di forme di democrazia partecipativa che, talvolta, assume una valenza oppositiva, in un esercizio della sovranità popolare diretta che si avvicina alle utopiche concezioni rousseauiane.

Il Professor Vandelli sottolineò, nella lezione magistrale tenuta a Barcellona, che nella confusione attuale l'esercizio del potere assomiglia a un *puzzle* del quale non si conosce l'immagine, che si cerca di ricomporre senza avere a mente il traguardo finale. Ma comunque sia, ciò avverrà democraticamente!

Perfino Dio ascoltò Adamo prima di cacciarlo via dal paradiso insieme ad Eva. Un'applicazione del *due process* o, come ci ha ricordato Luciano Vandelli, un esempio dell'importanza del dialogo. Ma soprattutto l'unico metodo per riorganizzare la mappa territoriale partendo dai bisogni e dalle domande sociali.