

# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

*Numero speciale*

2019 • ANNO XL

---

---

LA SCOMPARSA DI UN MAESTRO  
E LA SUA EREDITÀ.  
IN MEMORIA DI LUCIANO VANDELLI

---

---

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini  
COMITATO SCIENTIFICO  
Gianluca Gardini (Direttore)  
Marcos Almeida Cerreda

Brunetta Baldi  
Francesco Bilancia  
Stefano Civitaresse Matteucci  
Justin Orlando Frosini  
Alfredo Galán Galán  
Giancarlo Gasperoni  
Tommaso Francesco Giupponi  
Peter Leyland  
Marco Magri  
Andrea Morrone  
Alessandra Pioggia  
Giuseppe Piperata  
Claudia Tubertini  
Josephine van Zeben

COMITATO DI REDAZIONE

Marina Caporale  
Marzia De Donno  
Giulia Massari  
Anna Margherita Russo

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
Tel. 051 5275475 – 051 5277658  
E-mail: [istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it](mailto:istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it)  
Sito web: [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/federalismo](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo)

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron  
Gabinetto Presidente della Giunta regionale  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
[francesca.paron@regione.emilia-romagna.it](mailto:francesca.paron@regione.emilia-romagna.it)

EDITORE

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.  
via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)  
tel. 0541.628111 – fax 0541.624887

Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628242

Sito web: [www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it)

E-mail: [abbonamenti@maggioli.it](mailto:abbonamenti@maggioli.it)

Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,  
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)  
Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione  
Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824  
Direttore responsabile: Stefano Aurighi



*Condizioni di abbonamento 2019*

*La quota di abbonamento  
alla Rivista è di € 136,00 da  
versare*

*sul c.c. postale n. 31666589  
intestato a Maggioli s.p.a.*

*– Periodici, Via del Carpino, 8  
– 47822 Santarcangelo  
di Romagna (RN).*

*La Rivista è disponibile  
nelle migliori librerie.*

*Il prezzo di vendita per singoli  
numeri è di € 35,00.*

*Il prezzo per ciascun fascicolo  
arretrato è di € 39,00.*

*I prezzi suindicati si intendono  
Iva inclusa.*

*L'abbonamento decorre  
dal 1° gennaio*

*con diritto al ricevimento  
dei fascicoli arretrati ed avrà  
validità per un anno.*

*La Casa Editrice comunque,  
al fine di garantire la continuità  
del servizio, in mancanza  
di esplicita revoca,*

*da comunicarsi in forma scritta  
entro il trimestre seguente  
alla scadenza dell'abbonamento,  
si riserva di inviare il periodico  
anche per il periodo successivo.*

*La disdetta non è comunque  
valida se l'abbonato non è  
in regola con i pagamenti. Il rifiuto  
o la restituzione dei fascicoli della  
Rivista non costituiscono disdetta  
dell'abbonamento a nessun effetto.  
I fascicoli non pervenuti possono  
essere richiesti dall'abbonato non  
oltre 20 giorni dopo la ricezione  
del numero successivo.*



# INDICE

7        Presentazione

## SAGGI E ARTICOLI

- 9        La mobilitazione di una comunità per la perdita di un Maestro  
*Gianluca Gardini*
- 13       Fattori e problemi della inattuazione costituzionale (breve  
riflessioni con Luciano Vandelli)  
*Vincenzo Cerulli Irelli*
- 25       Luciano Vandelli tra autonomie istituzionali ed autonomie  
sociali. Il problema della differenziazione  
*Alessandro Pajno*
- 45       L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differen-  
ziato nel pensiero di Luciano Vandelli  
*Maria Immordino*
- 53       Autonomia differenziata: il lascito di Luciano Vandelli  
*Girolamo Sciullo*
- 61       Profili problematici e prospettive del sistema delle auto-  
nomie locali  
*Francesco Manganaro*
- 75       Luciano Vandelli e il "sistema" delle autonomie  
*Claudia Tubertini*
- 81       Le autonomie territoriali nell'impegno scientifico e istituzio-  
nale di Luciano Vandelli  
*Sandra Morelli Rico*

- 95 Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli  
*Daniele Donati*
- 115 De la autonomía local al poder de las ciudades  
*Tomàs Font i Llovet*
- 135 La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale  
*Giuseppe Piperata*
- 149 Autonomie territoriali e riforma: una prospettiva comparata  
*Francesco Merloni*
- 159 Governo locale e comparazione giuridica in alcuni scritti di Luciano Vandelli  
*Roberto Scarciglia*
- 169 Stato ed Enti locali nel contesto della partecipazione italiana alla UE  
*Guido Greco*
- 175 Luciano Vandelli e la democrazia locale nella prospettiva europea  
*Giacinto della Cananea*
- 191 La responsabilità del pubblico funzionario  
*Aldo Travi*
- 197 Brevi considerazioni su efficienza amministrativa, etica pubblica e ruolo della Corte dei conti  
*Franco Mastragostino*
- 203 L'incerta posizione del consigliere comunale tra autonomia politica e principi contabili  
*Antonio Carullo*

- 221 Luciano Vandelli giurista/letterato  
*Domenico Sorace*
- 229 Diritto (amministrativo) e letteratura nel percorso intellettuale di Luciano Vandelli. A proposito di *Carte e scartoffie*  
*Stefano Civitarese Matteucci*
- 235 Luciano e le carpette  
*Roberto Bin*
- 239 In ricordo di un grande giurista e di un grande amico  
*Maria Alessandra Sandulli*
- 245 Table of contents and abstracts
- 249 Notizie sugli autori



Quando una personalità notevole esce dalla nostra vita, quando una mente brillante smette di illuminare la via da percorrere, quando un Maestro scompare, il vuoto che lascia dietro di sé è spesso irrecuperabile e la sua mancanza oltremodo dolorosa. Per questo motivo è sempre un compito difficile ricordare un Maestro, soprattutto a breve distanza dalla sua perdita.

La scomparsa del prof. Luciano Vandelli, che ci ha prematuramente lasciato il 22 luglio scorso, ha segnato così profondamente le vite di colleghi, allievi e amici, che molti di noi avvertono l'urgenza, e non solo l'opportunità, di ricordarlo attraverso alcune iniziative che, nell'intenzione degli ideatori, possano far piacere e finanche sorridere il Maestro, ovunque ora si trovi.

Per questo motivo la Rivista *Istituzioni del Federalismo* – fondata dalla Regione Emilia-Romagna nel 1980 con la testata *Regione e governo locale*, poi divenuta, a partire dal 1997, *Le Istituzioni del Federalismo* – ha deciso di dedicare un fascicolo speciale, del tutto *extra ordinem* per contenuti e taglio editoriale, alla scomparsa del prof. Luciano Vandelli, che della Rivista è stato Direttore dal 1980 al 1996, insieme a Renzo Santini e Augusto Barbera.

Questo numero speciale racchiude il ricordo personale che molti suoi amici e colleghi, da ogni parte del mondo, hanno voluto rivolgere a Luciano Vandelli, utilizzando sensibilità e toni molto differenti, ma accomunati dall'intenzione di far rivivere la memoria di un Maestro, di un grande studioso che ci ha lasciati.

I contributi che oggi si pubblicano sono frutto di una rielaborazione degli interventi svolti dagli autori nel corso del Convegno commemorativo svoltosi a Bologna presso la Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica (SPISA) e presso il Reale Collegio di Spagna, nelle giornate del 15-16 novembre 2019. A tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questo numero speciale va il nostro ringraziamento più sincero e sentito.

Il direttore



## La mobilitazione di una comunità per la perdita di un Maestro\*

*Gianluca Gardini*

Molti amici e colleghi parleranno quest'oggi dell'eredità scientifica lasciata dal prof. Vandelli, e lo faranno sicuramente nel modo più opportuno, partendo dai suoi lavori, dalle sue idee, ricordando il suo impegno civile e istituzionale.

Io vorrei invece spendere qualche parola sulla *eredità morale ed umana* che Luciano Vandelli ha lasciato a tutti noi, ricordando la persona, prima ancora che lo studioso e l'uomo delle istituzioni.

Ho cercato di raccogliere le mie impressioni e quelle di altri allievi sulla cifra umana di Luciano, a mio avviso non meno importante di quella scientifica, in uno scritto che il prof. Caia ha avuto la bontà di pubblicare nel sito *web* della SPISA, a disposizione di chi vorrà leggerlo. In questa sede mi limiterò a qualche spunto ulteriore, che nasce dall'occasione di questo convegno in sua memoria.

Il professor Luciano Vandelli ci ha lasciato il 22 luglio scorso. In questi 4 mesi che ci separano dalla sua scomparsa, sono state organizzate moltissime iniziative in suo ricordo, tra convegni, pubblicazioni, commemorazioni di vario genere.

Ricordo di aver partecipato personalmente alle *Jornadas de derecho administrativo* all'*Universidad Externado* di Bogotá, dedicate interamente al prof. Vandelli.

---

\* 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 di Bologna.

La sessione inaugurale della conferenza annuale della *European Public Law Organization*, svoltasi ad Atene lo scorso settembre, è stata dedicata al prof. Vandelli.

Sempre a settembre, nell'ambito del 35esimo congresso annuale di Studi amministrativi di Varenna, è stato istituito il premio Luciano Vandelli. Il convegno annuale AIPDA, tenutosi a Pisa nel mese di ottobre, è stato dedicato alla sua memoria e si è aperto con un lungo ricordo della sua figura.

Il prossimo incontro dell'Associazione italo-spagnola dei professori di diritto amministrativo, di cui Vandelli è stato a lungo presidente per la parte italiana, si terrà a maggio 2020 a Santiago de Compostela e sarà anch'esso intitolato alla memoria di Vandelli.

Tra le molte pubblicazioni apparse ricordo il libro *Omenaje* dell'Università di Barcellona, a cura di Tomas Font, Alfredo Galán, Claudia Tubertini. Il terzo volume della *Colección de Derecho Administrativo Comparado* (dedicato al tema de *El Régimen de los contratos públicos*), curato dall'*Instituto Internacional de Derecho Administrativo*, un'associazione che riunisce giuristi dell'area pubblicistica di tutto il mondo, è dedicato alla memoria del prof. Vandelli, che dell'associazione era vicepresidente.

Molte riviste del settore, italiane e straniere, hanno pubblicato editoriali, coccodrilli, articoli di vario genere in ricordo del professor Vandelli. Tra le tante, ricordo la pubblicazione postuma da parte della *Rivista Arc* («nel ricordo del prezioso e autorevole insegnamento») della lezione tenuta nel 2019 al Seminario di studi parlamentari "Silvano Tosi", sul regionalismo differenziato.

Personalmente ho ricevuto decine di telefonate di cordoglio da parte di amici e colleghi di Luciano, sinceramente addolorati per la sua scomparsa.

La perdita di Luciano Vandelli ha sollevato un'onda emotiva così potente, così intensa, da lasciare tutti increduli, anche gli allievi più affezionati. La sua scomparsa ha provocato una mobilitazione di persone e di anime che raramente ricordo di aver visto nell'ambiente accademico e istituzionale, che frequento ormai da trent'anni.

Questa partecipazione così intensa e spontanea al dolore per la perdita di un collega non può spiegarsi solo con le qualità professionali di

Luciano Vandelli, pur così rilevanti. Credo piuttosto che le ragioni della commozione profonda che ha accompagnato la scomparsa di Luciano Vandelli siano legate al profilo umano, alle qualità della persona che emergono dietro il suo sapere e la sua opera scientifica.

Luciano era un uomo estremamente curioso e, al tempo stesso, generoso, interessato alla vita e agli altri. Era attento soprattutto alla parte umanistica del diritto, ossia all'uomo e alle storie umane che fanno da sfondo alle norme giuridiche. E lo era anche quando spiegava le riforme, interpretava le norme, commentava le sentenze. La sua forza, come giurista, risiedeva proprio in questo: nello sguardo tollerante che riservava alle cose della vita; nei dubbi che accompagnavano ogni sua decisione; nella capacità di cogliere il limite che contraddistingue le regole, la fallibilità dei dogmi.

Questo tratto umano, credo, rappresenta l'unicità del prof. Vandelli e spiega la presenza di così tante persone riunite in suo ricordo, in questa sede. Persone che provengono da tutto il mondo, e che hanno avuto modo di incontrarlo nel corso della sua assidua attività accademica, di studioso e docente.

Provando a riflettere sulla sua vita professionale, mi sono reso conto che Luciano Vandelli, al termine della sua lunga carriera, lascia molti più allievi *fuori* dall'Italia che nelle università o nelle istituzioni di questo Paese.

Molti degli attuali cattedratici di Spagna si considerano allievi di Luciano Vandelli. Hanno studiato a Bologna e sono stati seguiti durante il loro percorso di dottorato, e nella successiva carriera universitaria, dal prof. Vandelli, che ha affiancato i loro maestri originari.

Molti giovani studiosi del Sud America venivano a Bologna per conoscere e studiare il diritto amministrativo con il prof. Vandelli, e, una volta rientrati nel loro Paese e nelle università di appartenenza, lo considerano a pieno titolo un mentore, un maestro. In Francia, Luciano Vandelli è uno dei più noti tra i giuristi italiani e un punto di riferimento per molti studiosi.

Questo significa – sicuramente – che lo spessore scientifico del prof. Vandelli è talmente rilevante da valicare i confini nazionali, e far apprezzare questo grande studioso soprattutto fuori dal Paese. Ma, a mio modo di vedere, ciò significa soprattutto che l'elemento personale, la

cifra umana sono aspetti decisivi *anche* nella scelta dei maestri, non solo degli amici e degli affetti che ci circondano.

«Noi siamo la somma degli incontri che abbiamo fatto, dei maestri che abbiamo avuto», spiega la psicoanalisi. Se questo è vero, per quanto mi riguarda, buona parte di questa somma finale va ascritta all'incontro avuto, trent'anni or sono, con il prof. Luciano Vandelli. A lui devo probabilmente molte delle scelte professionali e personali che ho compiuto nel corso della mia vita adulta. Unitamente al metodo di lavoro, allo stile, alla visione delle cose che Vandelli è riuscito a trasmettere ai suoi allievi.

Per questo sono particolarmente contento che l'Università di Bologna e la SPISA – che sono state per tanti anni la “casa” del prof. Vandelli, da lui tanto amata – abbiano deciso di onorare la memoria di questo grande maestro.

Desidero quindi ringraziare i proff. Caia e Roversi Monaco per questa iniziativa, per l'idea in sé e per averla realizzata così efficacemente, organizzando queste giornate di studio per celebrare l'opera e la vita del prof. Luciano Vandelli.

Tutti noi, e credo di poter parlare a nome dei suoi numerosi allievi e colleghi, cercheremo di fare ogni sforzo affinché la sua immensa eredità, culturale e umana, non vada dispersa negli anni che verranno.

## Fattori e problemi della inattuazione costituzionale (brevi riflessioni con Luciano Vandelli)\*

*Vincenzo Cerulli Irelli*

**1.** Sono passati quasi 20 anni da quando il Parlamento ha approvato la legge costituzionale poi confermata dal referendum del 2001, con la quale è stato quasi interamente sostituito il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione.

La legge fu approvata, com'è noto, a maggioranza, pur essendo stata il frutto di una lunga elaborazione sostanzialmente condivisa fra le principali forze politiche nonché con le rappresentanze delle Regioni e degli Enti locali. Nell'ultima fase di elaborazione del testo, le opposizioni di allora (c.d. Polo della Libertà) ritennero opportuno ritirarsi dall'approvazione della legge, probabilmente per ragioni di carattere strettamente politico; ragioni esplicitate, invero, da una delle forze politiche che componevano la coalizione di centro destra, la Lega Nord, la quale intendeva rivendicare a sua propria iniziativa, senza perciò darne la paternità a forze del centro-sinistra, una proposta di accentuato regionalismo, tendente al federalismo, qual era quella che il Parlamento si accingeva ad approvare.

Sono note le critiche, in parte fondate, che si levarono all'epoca verso una modalità di approvazione di una legge recante trasformazioni assai incisive del testo costituzionale, da parte di una maggioranza parlamentare, peraltro risicata, coincidente con la maggioranza di Governo. Un precedente certo non positivo, stante la regola non scritta che l'ap-

---

\* 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.

provazione di riforme costituzionali non può essere opera di una maggioranza di Governo. Ma forti furono all'epoca le istanze che provenivano dal mondo delle autonomie regionali e locali per l'approvazione della legge. Essa peraltro chiudeva un itinerario riformatore impostato in senso accentuatamente regionalista e autonomista, che aveva trovato voce nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall'on. D'Alema, nell'ambito di un lavoro ampiamente condiviso tra le principali forze politiche (poi non andato in porto per ragioni strettamente politiche che spinsero l'on. Berlusconi a sciogliersi dagli impegni assunti nell'ambito della Commissione), e poi aveva trovato diffusa applicazione nell'insieme delle leggi e dei decreti legislativi note come "leggi Bassanini".

Attraverso questa legislazione, com'è noto, si tentò un ampio trasferimento di funzioni e di risorse dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali e si affermò con forza il principio che l'amministrazione per regola dovesse essere compito degli Enti locali, salva espressa riserva allo Stato o alle Regioni (declinazione forte del principio di sussidiarietà).

**2.** La riforma costituzionale prevede un sistema di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni (art. 117) assai differente da quello previsto nel testo originario della Costituzione, sia per il numero e per la dimensione delle materie espressamente attribuite alla potestà legislativa concorrente, alcune delle quali sicuramente incidenti su interessi nazionali, sia per l'affermazione del principio di marca federalista, secondo il quale la potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate allo Stato in via esclusiva o allo Stato e alle Regioni in via concorrente, spettasse alla potestà legislativa (in principio "esclusiva") delle Regioni. In ordine all'amministrazione (art. 118), la legge di riforma svincola la titolarità e l'esercizio delle funzioni di amministrazione dalla connessione con la potestà legislativa e dà rango costituzionale al principio, già contenuto nelle "leggi Bassanini", che l'amministrazione per regola è di competenza degli Enti locali e segnatamente dei Comuni, salva attribuzione a più elevati livelli di governo in virtù della dimensione territoriale degli interessi curati (ancora, il principio di sussidiarietà incisivamente inteso). Ma questa forte valorizzazione del livello di governo locale nell'esercizio dell'amministrazione necessariamente avrebbe comporta-

to un forte rimaneggiamento di tutto il sistema del governo locale, ancora nella sostanza impostato sull'antico principio dell'uniformità, derivante dalle prime leggi unitarie di impostazione francese; al fine di dare agli enti chiamati all'esercizio dei principali compiti di amministrazione, una dimensione e una capacità di governo adeguata.

Da qui, l'espressa previsione dei principi di differenziazione e adeguatezza, accanto a quello di sussidiarietà, come principi che reggono tutto l'assetto del governo locale. Era ben chiaro al legislatore ed è facile riscontrarne traccia nei lavori parlamentari, che l'applicazione di questi principi avrebbe comportato forme forti di aggregazione dei Comuni piccoli e anche medio-piccoli, al fine di costituire, appunto, enti dotati di adeguata capacità di governo. Ma era altrettanto chiaro al legislatore che la strada delle fusioni tra Comuni sarebbe stata estremamente difficile, anche guardando all'esperienza passata, e che bisognasse seguire la via, già proficuamente seguita in Francia, delle Unioni di Comuni come forme organizzative di base dell'amministrazione locale, forme associative alle quali dovesse conferirsi la titolarità delle principali funzioni di amministrazione territoriale; restando ai singoli Comuni associati soltanto funzioni di prossimità.

Nello stesso articolo relativo all'esercizio delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, fu inserita anche la norma (circa la quale si dubitava se dovesse trovare migliore sistemazione nella prima parte della Costituzione) circa la c.d. sussidiarietà orizzontale o sociale, che significa dare il massimo spazio all'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, nell'esercizio di attività di interesse generale (nozione questa più ampia di quella di funzioni amministrative prevista al primo comma); esercizio che deve essere favorito da parte di tutti i pubblici poteri, dallo Stato agli Enti locali, ove naturalmente si svolga in maniera idonea agli scopi perseguiti. Insomma, il "pubblico" non deve prendere il luogo del "privato" laddove quest'ultimo possa proficuamente sopperire ad esigenze di carattere generale. L'idea di un cittadino attivo, di un cittadino governante, in luogo dell'idea tradizionale del cittadino governato, la cui partecipazione all'esercizio dei poteri di governo fosse limitata all'esercizio dei diritti politici o tutt'al più alla partecipazione ai procedimenti amministrativi. Il principio, assai importante in termini di sistema (anche con riflessi sulle attività economiche pubbliche e pri-

vate, equiparate ai sensi dell'art. 41), non ha finora trovato adeguato riscontro in termini positivi.

Fondamentale nel disegno riformatore è la nuova disciplina della finanza pubblica (art. 119), fondata sul principio della piena autonomia e quindi della piena responsabilità di entrata e di spesa di tutti i livelli di governo (c.d. federalismo fiscale). Ogni ente esercita le funzioni di governo di sua competenza (quelle stabilite dalla legge, nonché quelle che rientrano nella sua competenza generale come ente politico esponenziale di una collettività) sulla base di mezzi propri, rappresentati da tributi propri e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali imputabili al territorio di pertinenza (c.d. territorialità dell'imposta). Con riferimento ai territori dotati di minore capacità fiscale (cioè per dirla in parole povere, capaci di produrre minori entrate o comunque non sufficienti per coprire le spese necessarie) è previsto un fondo perequativo nel quale convergono risorse derivanti da territori più avvantaggiati. Principio di perequazione che costituisce una declinazione del principio di solidarietà nazionale.

L'attuazione di questo nuovo disegno di finanza pubblica presuppone una precisa definizione delle funzioni che necessariamente devono essere svolte dai diversi livelli di governo (siano esse fondamentali ai sensi dell'art. 117, 2° co., lett. *p*), siano anche altre, ritenute tuttavia necessarie al fine di assicurare a tutti i cittadini parità nell'esercizio dei diritti sociali) e che a fronte di queste funzioni sia stabilito il costo *standard* (cioè il costo medio delle prestazioni a un livello di sufficiente efficienza), dal quale deriva il fabbisogno *standard* di ogni livello di governo nonché di ogni singolo ente, per far fronte alle funzioni di competenza. Cioè, quali le funzioni, quali i livelli di prestazioni, quali i costi medi (*standard*), quale il fabbisogno, quante le risorse necessarie.

Ovviamente, senza l'attuazione della riforma finanziaria, tutta l'impostazione del disegno riformatore viene a cadere; perché l'esercizio dell'autonomia, tanto sul versante della normazione quanto sul versante dell'amministrazione, necessita da parte del singolo ente di piena contezza dei compiti da svolgere, dei costi ai quali deve attenersi nell'espletamento dei compiti stessi, e quindi dei mezzi sui quali può contare attraverso le compartecipazioni o attraverso l'uso (anche se necessariamente limitato a livello di Enti locali, data la riserva di legge operante

in materia) dell'imposizione fiscale mediante tributi propri. Insomma, la piena responsabilità di entrata e di spesa, elemento qualificante dell'autonomia politica dell'ente, è il necessario presupposto per l'esercizio efficiente e adeguato delle nuove e assai più estese funzioni che agli enti del governo territoriale la riforma intende attribuire.

In questo quadro, occorre ancora osservare che, mentre in ordine al governo locale, segnatamente nell'esercizio dell'amministrazione, si affermano i principi di differenziazione e adeguatezza, in ordine all'esercizio della legislazione si attua il principio opposto; cioè a tutte le Regioni viene attribuita la potestà legislativa sulle materie contemplate dall'art. 117, secondo un criterio paritario. L'idea di un regionalismo differenziato che pure emerse nell'ambito dei dibattiti che precedettero la riforma, cioè l'idea che la potestà legislativa, con ciò che ne segue in termini di disponibilità dell'amministrazione, potesse essere attribuita alle diverse Regioni secondo la rispettiva capacità di governo (nel nostro Paese, com'è noto, fortemente differenziata per ragioni storiche, economiche, culturali) fu accantonata, non solo per ragioni politiche, ma anche perché di difficile attuazione nei rapporti tra centro e periferia. Sul punto, la norma introdotta nell'art. 116, 3° co. (che adesso torna alla ribalta perché se ne vorrebbe l'attuazione) appare come una misura di compromesso consentendo, nel prosieguo, ad alcune Regioni che si ritengono dotate di maggiore capacità di governo, di "negoziare" con lo Stato forme più avanzate di autonomia (anche legislativa) sulla base di intese, approvate con legge a maggioranza assoluta.

**3.** A distanza di molti anni, questo insieme di principi e di norme costituzionali, peraltro mai modificato (che ha resistito a due referendum costituzionali) si trova, ciò non di meno, in uno stato di preoccupante inattuazione. Fenomeno invero preoccupante, a fronte della rilevata incapacità del nostro sistema politico di far fronte all'attuazione di norme costituzionali prima volute, poi rinnegate almeno a parole, ma senza avere la capacità o la forza di modificarle!

Invero, c'è da rilevare (e lo rileviamo con qualche tristezza rileggendo o ricordando quello che scrivevamo e i dibattiti tra di noi, a cominciare da quelli con Luciano Vandelli) una caduta di alcune convinzioni, idee diffuse tra noi, invero con qualche forzatura "illuminista", che al-

lora ispirarono l'itinerario riformatore: una forte convinzione regionalista e autonomistica, l'idea, peraltro radicata in consolidate convinzioni di alcune forze politiche, che la pienezza della democrazia si potesse raggiungere solo attraverso forme forti di autogoverno delle comunità territoriali, l'idea che dovessero finalmente sconfiggersi i nemici storici della nostra vita nazionale, il centralismo, il formalismo, la burocrazia, e che l'occasione potesse essere quella di decentrare al massimo funzioni e responsabilità smantellando o riducendo i forti apparati burocratici dello Stato centrale.

La caduta di queste idee o convinzioni diffuse è piuttosto dovuta ai fatti susseguenti, che a un cambiamento delle idee e delle convinzioni stesse nella nostra mente e nella nostra cultura. Una forte delusione nelle classi politiche regionali che non sono riuscite ad appropriarsi, a fare tesoro, della nuove competenze con piena responsabilità; una resistenza granitica delle grandi burocrazie centrali a cedere competenze, a ridurre gli uffici e le carriere; una incapacità assoluta degli Enti locali ad adattarsi all'esigenza ineliminabile di dare corso a forme aggregative efficaci; e così via. E su tutto questo hanno dominato, negli anni, sempre più pressanti esigenze finanziarie (a fronte delle crisi che si sono succedute, a fronte dei vincoli europei sempre più stringenti, del debito pubblico sempre crescente), delle quali lo Stato centrale ha dovuto farsi carico ponendo gli adempimenti necessari per l'attuazione del disegno riformatore, in termini strutturali, e sul piano stesso del nuovo assetto della finanza pubblica, via via come obiettivi non pressanti, e perciò da rinviare o accantonare, a fronte di quelle esigenze.

4. Guardando alla situazione attuale, cioè ragionando in termini di attuazione-inattuazione della riforma, si può tranquillamente affermare che l'inattuazione, anche per le ragioni appena riportate, prevale decisamente sull'attuazione. Mi limito a indicare alcuni punti più rilevanti. Anzitutto, la riforma finanziaria. Ho ricordato prima i principi fondamentali di cui all'art. 119, l'individuazione dei fabbisogni *standard* degli enti del governo territoriale che presuppone a sua volta l'individuazione delle funzioni fondamentali degli stessi e della determinazione dei costi *standard*. La riforma è, allo stato, ancora fundamentalmente in-vasa. Sul piano tecnico, gli organi interessati hanno svolto un importan-

te lavoro, ma il sistema della distribuzione delle risorse tra lo Stato e gli enti del governo territoriale è rimasto, nella sostanza, quello tradizionale (criterio della spesa storica con qualche correttivo).

Sul punto, occorre tenere presente che l'individuazione del fabbisogno *standard* di ogni ente di governo, presuppone l'individuazione da parte della legge dello Stato (art. 117, 2° co., lett. *m*)), dei livelli essenziali delle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» da assicurare a tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale: sanità, assistenza, istruzione, trasporti, ecc. (c.d. LEP). L'individuazione di questi livelli che a sua volta presuppone, come accennavo, l'individuazione dei relativi costi, è il presupposto per l'individuazione dei fabbisogni *standard* dei diversi livelli di governo nonché dei singoli enti, perché in ogni caso i livelli essenziali delle prestazioni vanno assicurati su tutto il territorio nazionale. Ebbene, allo stato, soltanto sul versante della sanità (che investe i rapporti dello Stato con le Regioni) i livelli essenziali sono stati determinati, mentre restano scoperti negli altri settori (che investono fortemente la finanza locale, oltre a quella regionale). Quanti posti negli asili nido devono essere assicurati da ogni Comune con riferimento al numero dei bambini, quanti assistenti debbono essere previsti per gli anziani o per i portatori di *handicap* residenti nello stesso Comune, e qual è il costo che il Comune stesso può correttamente riservare a queste spese. E così via.

Questa è la chiave per poter accedere a una riforma fortemente autonomistica ma fondata su principi di perequazione e solidarietà. E, sul punto, bisogna anche osservare che la determinazione dei LEP (la relativa normativa di cui all'art. 13, d.lgs. 6.5.2011 n. 68, pende inattuata da molti anni) è anche il presupposto per l'attuazione che adesso torna alla ribalta dell'art. 116, 3° co. (c.d. regionalismo differenziato). Infatti, se si intende trasferire maggiori e più estese competenze sul piano legislativo e sul piano amministrativo, e quindi finanziario, ad alcune Regioni, occorre contestualmente che a tutte le Regioni (e in conseguenza, diciamo meglio, a tutti i sistemi di governo territoriale, Regione per Regione) siano garantite risorse per assicurare alla propria collettività livelli essenziali delle prestazioni nei servizi attinenti ai diritti civili e sociali. E ciò presuppone ovviamente che questi livelli essenziali siano determinati. Sul punto, il Governo in carica ha avviato il processo attuativo

dell'art. 116, 3° co., correttamente collegando l'attuazione del regionalismo differenziato nei confronti di alcune Regioni, alla determinazione dei LEP per tutto il territorio nazionale. È da sperare che la spinta verso il regionalismo differenziato, peraltro da molti contestata (e non a torto, e ricordo ancora la lezione di Vandelli), la quale comunque necessita di essere inserita in un più ampio contesto istituzionale, possa essere l'occasione per addivenire finalmente all'attuazione dell'art. 117, 2° co., lett. *m*). L'attuazione di questa norma fondamentale, che costituisce il risvolto operativo dei principi dell'art. 3 (è parte organica del sistema dei diritti garantiti dalla prima parte della Costituzione), avrebbe dovuto essere uno dei primissimi adempimenti legislativi a seguito della legge cost. del 2001.

**5.** Sul versante della legislazione, si riscontra una scarsa incisività della legislazione regionale che appare in molteplici materie ben poco innovativa. Ma bisogna anche osservare che questa legislazione si è trovata a scontrarsi con una giurisprudenza costituzionale molto spesso esageratamente orientata a proteggere le ragioni dell'unità a fronte di quelle della differenziazione e dell'innovazione, non solo sul versante finanziario (nel quale potrebbero riscontrarsi fondati motivi per mantenere unità di gestione almeno nel perdurare della crisi finanziaria del Paese); ma anche attraverso un'eccessiva dilatazione di alcune materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, come la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza, ecc., ciò che ha dato luogo all'invasione di norme statali, cogenti e non limitate ai principi, ascritte a queste materie "trasversali", in materie viceversa attribuite alla legislazione concorrente, e anche in materie che sarebbero comprese nella competenza legislativa residuale delle Regioni (si pensi all'agricoltura, al commercio, al turismo, alle attività culturali, e così via). Ma, sullo stesso versante della legislazione, si deve tenere presente che l'impostazione della legge di riforma presenta rilevanti difetti (peraltro ampiamente oggetto di dibattito, di ricorrenti critiche, ma non corretti da leggi successive), laddove attribuisce alla potestà legislativa concorrente (quindi alla potestà legislativa regionale, salvi i principi fondamentali) alcune materie che sicuramente attengono ad interessi dell'intera comunità nazionale e necessitano perciò di una legislazione unitaria, come il commercio con l'e-

stero, la disciplina delle professioni, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia; e così via. L'attribuzione di queste materie alla potestà legislativa concorrente, anziché alla legislazione statale esclusiva, indubbiamente frutto di un errore di valutazione da parte del legislatore costituzionale, ha reso necessaria l'elaborazione di una giurisprudenza costituzionale che riportasse alla competenza statale almeno in parte la disciplina anche di dettaglio di queste materie (e perciò quella concernente l'attribuzione di singole funzioni amministrative allo Stato), come è avvenuto con la sentenza n. 303 del 2003 seguita dalla giurisprudenza successiva. E tale fattore ha reso ulteriormente incerta e precaria la competenza legislativa regionale. Su questi aspetti della legge di riforma, il legislatore avrebbe dovuto intervenire con decisione, anche tenendo conto della generale convinzione circa la necessità di una revisione. Ma ciò non ha fatto, ed anche questo, a mio giudizio, è da considerare, diciamo pure all'incontrario, come un elemento di inattuazione (nonché prova di incapacità di funzionamento del sistema politico). La legge costituzionale andava attuata nelle parti condivise e ritenute corrispondenti agli interessi del Paese e modificata nelle parti successivamente risultate frutto di errore. Limitate e mirate modifiche costituzionali sarebbero state necessarie; mentre i due successivi tentativi di riforma costituzionale (del 2006 e del 2016), non confermati da referendum popolare, avevano un contenuto troppo vasto per poter consentire almeno una messa a punto (una manutenzione, anche straordinaria) della riforma del 2001, nel mentre coinvolgevano interessi politicamente significativi e fortemente contrastati.

Sul versante dell'amministrazione, il fenomeno della inattuazione costituzionale è ancora più vistoso. La riforma avrebbe infatti comportato, come prima accennavo (e si tratta di una parte della riforma mai toccata da alcuna successiva proposta di modifica), una radicale trasformazione dell'assetto del governo locale, sul versante dei piccoli e medi Comuni attraverso forme aggregative di dimensioni adeguate, sul versante dei grandissimi Comuni attraverso la creazione di un ente di governo unitario, la Città metropolitana, e la disaggregazione del Comune capoluogo in municipi adibiti alle funzioni di prossimità. Tutto ciò non è avvenuto per due distinti fattori. Da una parte, la resistenza dei Comuni, anche

quelli di piccolissime dimensioni, ad aggregarsi in forme associative dotate di effettivi poteri di governo, non di meri compiti di coordinamento ed ausilio. Forme aggregative alle quali conferire i poteri di pianificazione territoriale, di pianificazione del commercio, di pianificazione delle opere pubbliche, nei quali aggregare i principali uffici, l'ufficio ai lavori pubblici, l'ufficio urbanistico, l'ufficio del personale, e così via; restando ai singoli Comuni, come accennavo, funzioni di prossimità a carattere puntuale e sul versante organizzativo, uffici di minore dimensione ed importanza. La realtà è completamente diversa. Unioni di Comuni si sono formate in molteplici realtà territoriali, ma i poteri di amministrazione e di governo sono restati in larghissima misura in capo ai singoli enti. Lo stesso fenomeno è avvenuto all'inverso sulla Città metropolitana. Le Città metropolitane che sono state costituite si sono fatte coincidere con le Province (art. 1, co. 6, l. 7.4.2014 n. 56), senza considerare che il territorio provinciale è composto di svariate componenti territoriali e ambientali e solo in piccola parte coincide con un'area metropolitana. Quindi la Provincia per definizione non può essere una Città metropolitana se questo ente è previsto come l'ente di governo unitario, salvo marginali competenze lasciate ai Comuni, di un'area metropolitana, cioè di un territorio precisamente caratterizzato da stretti collegamenti sul versante economico, culturale, sociale, e così via. I Comuni metropolitani, Roma, Bologna, Milano, e così via, sono rimasti quelli che erano, il Sindaco del Comune è divenuto Sindaco della Città metropolitana (art. 1, co. 19, l. cit.), cioè Presidente della Provincia, con lo stravolgimento totale dell'impostazione originaria. La Provincia si denomina Città metropolitana, ma resta nella sostanza quella che era, salva qualche competenza in più, e al posto del Presidente si mette il Sindaco del capoluogo (che nel disegno originario avrebbe dovuto essere soppresso come ente!).

**6.** In un recente intervento, Luciano Vandelli (nella *Prefazione* a un libro collettaneo su *Territori e autonomie*, Bologna, 2016) puntualmente rilevava gli stessi elementi critici della riforma, cui ho accennato, nonché le cause che hanno portato allo stato di inattuazione costituzionale che ho riassunto, con la stessa preoccupazione circa la tenuta del nostro sistema istituzionale.

La crisi finanziaria «che ha colpito l'Europa negli ultimi anni ha contribuito a far crollare la fiducia sia dei cittadini sia dei *policy maker*, verso i vantaggi di una (forse eccessiva) decentralizzazione che è stata perseguita a partire dagli anni '90 in molti Paesi europei compresa l'Italia». Puntualmente ricordava che anche nei primi anni '90, esigenze finanziarie «avevano indotto il legislatore a una scelta verso il decentramento», ritenendo che i vantaggi legati a una maggiore responsabilità conseguita attraverso una maggiore autonomia (in termini sia di spese sia di entrate) avrebbero portato a più efficienza e quindi ad un contenimento della spesa pubblica. Ma, notava con rammarico, «tutto ciò non è avvenuto. Di fatto, la riduzione della spesa dei governi locali negli ultimi anni è un effetto di tagli imposti dal centro e certo non è stata una conseguenza di comportamenti virtuosi dei governi locali». Quindi, da una parte, gli effetti della crisi finanziaria, male intesa all'inizio quanto ai possibili rimedi, e poi sempre più accentuatasi, dall'altra parte, la scarsa attendibilità delle capacità di governo dei poteri locali.

Con Vandelli, abbiamo percorso insieme il periodo dell'entusiasmo e anche delle illusioni riformatrici, l'idea che si potesse rifare lo Stato partendo dal basso, e abbiamo percorso insieme (con tanti altri amici e colleghi) da ultimo il periodo della disillusione, ma anche della convinzione che il disegno riformatore era troppo spinto per adattarsi alla realtà amministrativa, e politica, del nostro Paese. La sua mancanza oggi rende più difficile tra noi un dibattito pienamente consapevole. E rende ancora più difficile l'elaborazione di nuove idee che possano condurre al superamento della situazione di crisi istituzionale da tutti noi rilevata, dalla quale, con spirito realistico, occorre trovare vie di uscita. In larga misura, questo resta compito della dottrina. Nei momenti di crisi, il giurista, come diceva Giannini, deve farsi giurista politico, e pochi tra noi, come Vandelli, ne posseggono le doti.



## Luciano Vandelli tra autonomie istituzionali ed autonomie sociali. Il problema della differenziazione\*

*Alessandro Pajno*

### *1. Luciano Vandelli oltre i confini. Alla ricerca di un filo conduttore*

Desidero, innanzi tutto, ringraziare gli organizzatori di questo convegno, per l'opportunità che mi è stata concessa di prendere la parola all'inizio delle due giornate destinate a ricordare uno studioso, un uomo ed un amico come Luciano Vandelli. Il ringraziamento non è formale, ma è tutto di sostanza e di contenuto. Non sono un docente dell'Ateneo bolognese, ma una persona che ha studiato e studia le istituzioni, che ha vissuto nelle istituzioni, sicché il fatto che io sia stato chiamato a tenere una relazione introduttiva costituisce ad un tempo un grande onore per me e l'esplicito riconoscimento che l'esperienza e la personalità di Vandelli supera largamente l'importante spazio universitario, per investire il mondo delle istituzioni nazionali e sovranazionali, e più in generale della cultura e delle arti (tutti sappiamo che la penna di Luciano era altrettanto abile sia nel riempire le pagine dei suoi libri che nel disegnarne la copertina, e non solo quella).

Il fatto è che una personalità come quella di Luciano Vandelli supera i confini dell'accademia, che pure è stata la sua grande passione, e più in generale tutti i tipi di confini che cerchino di definirla e contenerla: ma ciò avviene – e qui sta la singolarità del caso – con lo stile ed il modo di fare tipici di Luciano, con la gentilezza, la simpatia e vorrei dire

---

\* 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 di Bologna.

la mitezza che lo hanno sempre contraddistinto, sicchè accade che soltanto alla fine – quando ormai egli non c'è più e rimane un vuoto incolmabile – ci si renda conto di quanto variegata, polifonica e versatile fosse la sua personalità.

A fronte di ciò la suggestione che sorge, è quella del silenzio: di un silenzio che serva a considerare, a capire, a cucire assieme i fili diversi di un pensiero complesso.

Ma oggi noi dobbiamo parlare di Luciano Vandelli, ed anche, se mi è consentito, con Luciano Vandelli, riprendendo, attraverso la considerazione di alcuni dei suoi scritti, quel colloquio che ha caratterizzato, per molti versi, la vita di molti di noi.

Occorre, allora, riconoscere che parlare di Luciano Vandelli è, in un certo senso, facile e difficile al tempo stesso. È facile perché la sua bibliografia è vastissima e tutti noi abbiamo letto almeno una parte dei suoi scritti. Qualche anno fa Franco Bassanini, in occasione della Giornata di studio in onore di Luciano Vandelli dell'ottobre del 2016, riferiva<sup>1</sup> che Gianluca Gardini gli aveva trasmesso l'elenco delle sue pubblicazioni, e che tale elenco non era aggiornato, mancando sia la considerazione delle sue ultime fatiche, sia il riferimento al suo impegno di illustratore e vignettista. In questa prospettiva, parlare di Vandelli è facile, perché basta far riferimento a quanto di lui abbiamo letto, per trovare spunti che lo descrivano e ci aiutino a comprenderlo.

E tuttavia, proprio l'ampiezza delle ricerche di Luciano Vandelli, che vanno dal diritto alla scienza dell'amministrazione, dalla sociologia alla psicologia del burocrate, ai rapporti fra burocrazia e letteratura<sup>2</sup>, rende in qualche modo difficile e complesso parlare di lui. Chi, infatti, voglia andare oltre la superficie, ha la necessità di ricondurre ad unità le curiosità di Luciano, di individuare il filo unificante di un pensiero ampio e articolato, in una parola di ricondurre le molteplici suggestioni della sua intelligenza, alla fine, all'unità della persona.

---

(1) F. BASSANINI, *Il giurista riformatore e le istituzioni. Riflessioni a partire dal contributo di Luciano Vandelli alle riforme istituzionali e amministrative degli ultimi decenni*, in *ASTRID Rassegna*, 8, 2018, p. 1.

(2) F. BASSANINI, *Il giurista riformatore e le istituzioni*, cit., p. 1.

## ***2. L'autonomia come ricchezza per il Paese***

Il problema è, però, che anche il filo unificante potrebbe non essere singolare, ma plurale.

Chi guarda alle opere di Vandelli non può non riconoscere nelle autonomie non uno degli oggetti, ma forse l'oggetto preferito delle sue riflessioni.

In un certo senso, la vicenda delle autonomie, regionali e locali, in Italia e non solo in Italia, è sempre stata al centro della sua attenzione, sia di studioso che di uomo delle istituzioni e di governo. Vandelli faceva parte di quegli studiosi del diritto amministrativo che consideravano le autonomie la vera ricchezza, culturale e istituzionale del Paese: una ricchezza spesso predicata ma a lungo, troppo a lungo, lasciata ai margini della vita pubblica.

Da studioso delle autonomie, Vandelli aveva chiaro che esse costituivano una possibilità e una ricchezza non solo per questa o quella Regione, per i Comuni o per le Città metropolitane, ma per tutto il Paese, e che un governo delle autonomie avrebbe potuto essere – e forse potrebbe ancora essere – una prospettiva di cambiamento per le istituzioni della Repubblica. Ricordo la passione, dell'intelligenza e del cuore, spesa per le c.d. riforme Bassanini, nel tentativo di costruire un sistema amministrativo più semplice, diversificato e perciò più efficace, e di fare in modo che il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dal centro alla periferia fosse non soltanto una valorizzazione delle autonomie, ma una riforma dal centro, nel segno di uno Stato più coeso, efficiente ed autorevole; Vandelli comprendeva che la riforma non era tanto la rivincita delle autonomie, ma un modo di realizzare ciò che la Costituzione repubblicana aveva detto con chiarezza; e, soprattutto, che il *centro*, istituzionale e amministrativo, non era il contrario delle autonomie, regionali e locali, ma l'altra faccia del Paese e del suo governo.

## ***3. Giuristi "causidici" e giuristi delle istituzioni***

L'autonomia è una cifra decisiva del pensiero di Vandelli: e tuttavia, ci si può ragionevolmente chiedere se essa basti, da sola, a definirne la complessità. Sempre qualche anno fa, nel tratteggiare la personalità e l'impegno di Luciano, Franco Bassanini aveva ricordato che era assai diffusa l'idea che «i giuristi siano quelli che bloccano e fermano le ri-

forme, che complicano la vita di famiglie e imprese, che impongono regole astruse e procedure asfissianti<sup>3</sup>, invece di operare per l'ammmodernamento delle istituzioni. Ancora oggi, del resto, c'è chi contrappone diritto a economia, vedendo in quest'ultima la spinta al cambiamento, e nel primo il *caput mortuum*, il punto di debolezza, che vede, ad esempio, in quella del diritto e del processo, una vicenda senza storia e senza tempo<sup>4</sup>. Lo stesso Bassanini aveva, però, spiegato che Vandelli non apparteneva alla schiera degli epigoni di un diritto causidico, fatto di eccezioni che superano le regole, di applicazioni singolari giustificate da presunte situazioni eccezionali ma si collocava a pieno diritto fra coloro che volevano innanzi tutto comprendere la complessità dei problemi che si erano scaricati sulle istituzioni, dalla crisi economica alle migrazioni di massa, all'invecchiamento dell'Occidente, e considerare le sfide che i governi locali – quelli che rispondono direttamente ai cittadini – avevano davanti<sup>5</sup>.

Luciano Vandelli era un giurista che amava le istituzioni, e per questa ragione voleva comprenderle e cambiarle: un giurista per il quale la dimensione dei *beni comuni*, ed anzi, del *bene comune*, era quella, per dir così, naturale; un giurista che, di conseguenza, metteva il senso del suo impegno nel contribuire a progettare, attuare e comunicare le riforme ed i mutamenti culturali con esse inevitabilmente connessi, nel tentativo di ridisegnare il sistema istituzionale ed amministrativo, per metterlo in condizione di affrontare le nuove sfide.

Luciano Vandelli era un giurista innovatore e riformatore, esattamente il contrario di quello che può essere definito il giurista causidico, che applica formalisticamente le leggi, che proclama l'intoccabilità non solo dei principi ma anche del quadro organizzativo della Carta costituzionale, e che spesso usa i principi per ridimensionare e negare, nei fatti,

---

(3) F. BASSANINI, *Il giurista riformatore e le istituzioni*, cit., p. 3.

(4) S. ROSSI, *Controtempo - L'Italia nella crisi mondiale*, Bari, 2009. Più in generale, sia consentito rinviare sul tema A. PAJNO, *Giustizia amministrativa e crisi economica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, p. 951 ss. e ID., *Giustizia amministrativa ed economia*, in *Riv. dir. proc. amm.*, 3, 2015, p. 952 ss.

(5) F. BASSANINI, *Il giurista riformatore e le istituzioni*, cit., p. 5 ss.

la portata delle riforme che, a parole, ha contribuito a portare avanti<sup>6</sup>. Un giurista delle istituzioni è un giurista del concreto, che difende con il massimo impegno il principio di legalità, ma che è consapevole del fatto che le riforme non sono niente senza la loro paziente attuazione ed implementazione, e che sa, soprattutto, che le vicende delle riforme – amministrative o costituzionali che siano – non si esauriscono nell’approvazione della legge, ma cominciano proprio quando la legge è stata approvata<sup>7</sup>. Luciano Vandelli era, appunto, un giurista di questo genere.

#### 4. La “disintermediazione populistica” e le ragioni delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali. Il pluralismo come cifra unificante

Autonomia, innovazione e riforme, sono cifre che ci aiutano a comprendere meglio la complessità del pensiero di Vandelli. E tuttavia, sono convinto che occorra ancora andare avanti, perché, probabilmente, esiste qualcosa che può ancora di più aiutarci a penetrare nel mistero dell’uomo e dello studioso. Forse un aiuto, in questo senso, ce lo può offrire la considerazione delle riflessioni degli ultimi anni di Vandelli. Acquistano in questo senso un significato specifico il volume su *Territori e autonomie* del 2016, di cui Vandelli fu uno dei curatori<sup>8</sup>, che costituisce una sorta di fotografia della situazione del regionalismo italiano, meglio una sorta di termometro sullo stato delle autonomie, specie dopo le delusioni connesse alla mancata attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione; le riflessioni, poi, sparse in diversi scritti, sulle autonomie speciali, sul regionalismo differenziato e sulle prospettive di differenziazione<sup>9</sup>; e soprattutto il volume su *Il mostro effimero* pubblicato

---

(6) F. BASSANINI, *Il giurista riformatore e le istituzioni*, cit., p. 6 ss.

(7) A. PAJNO, *Crisi dell’amministrazione e riforme amministrative*, in *l’Italia che cambia. Dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della pubblica amministrazione. Atti del LXII Convegno di studi di Scienza dell’amministrazione*, Milano, 2017, p. 53 ss.

(8) F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Una analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016.

(9) Si vedano, tra l’altro, L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, relazione tenuta alla Tavola Rotonda “Le autonomie regionali speciali: ragioni e condizioni”, in occasione del Convegno Astrid-Cranec su “Autonomie regionali: specialità e differenziazioni”, Roma,

nel 2019, di cui Vandelli è stato uno dei curatori, dal significativo sottotitolo *Democrazia, economia e corpi intermedi*<sup>10</sup>.

Si tratta di iniziative diverse, ma tutte assai importanti per cogliere l'evoluzione del pensiero di Vandelli.

La prima ricerca è basata su di una importante scelta metodologica, costituita dalla stretta connessione fra economia e diritto per cogliere il senso delle vicende delle istituzioni e progettarne il futuro<sup>11</sup>; gli studi relativi all'art. 116 Cost. confermano l'atteggiamento attento e prudente ad un tempo, nei confronti delle diverse forme di differenziazione; la terza, infine, spostando in qualche modo l'attenzione dalle istituzioni alla società, cerca di andare al cuore del problema dei nostri giorni – la salute di quella democrazia liberale, personalista e pluralista descritta dalla Costituzione repubblicana nella sua prima parte – messa in discussione dalle tentazioni del populismo e dalla cultura e dalla pratica della disintermediazione sociale, la cui pericolosità è ritenuta tale da evocare<sup>12</sup>, appunto, lo spettro descritto da Tocqueville ne *La democrazia in America*, quel «mostro effimero» costituito da una Costituzione «repubblicana nella testa ed ultra monarchica in tutte le altre parti»<sup>13</sup>, possibile frutto di un rapporto fra il popolo ed il capo che fa ormai a meno, sia sul piano istituzionale che su quello politico e sociale, di ogni forma di intermediazione.

È proprio nel breve saggio che trova posto in questo volume<sup>14</sup> che Vandelli sposta l'asse dell'attenzione dal pluralismo istituzionale al plura-

---

Palazzo Altieri, 27 giugno 2017; ID., *Risorse e materie per il regionalismo differenziato*, in *URBAN@BLOG*, 12 febbraio 2019; ID., *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 574 ss.; ID., *Territori e differenziazione: L'attuazione dell'art. 116, ultimo comma, della Costituzione, tra sperimentazione istituzionale e questioni finanziarie*, in *Atti del LXIX Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2019, p. 217 ss.

(10) F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI, *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, 2019.

(11) Si veda, in particolare, F. CERNIGLIA, L. VANDELLI, *Introduzione*, in *Territori e autonomie*, cit., p. 15 ss.

(12) F. BASSANINI, A. QUADRIO CURZIO, *Prefazione*, in *Il mostro effimero*, cit., pp. 10-11.

(13) A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Milano, 1999, p. 735.

(14) L. VANDELLI, *Appunti in tema di pluralismo sociale e ruolo dei corpi intermedi*, in *Il mostro effimero*, cit., p. 213 ss.

lismo sociale, ed ai quesiti di quella che egli stesso definisce una «imperversante enfasi di disintermediazione populistica»<sup>15</sup>. Si colgono, nelle poche righe di questa riflessione, i legami che intercorrono tra pluralismo istituzionale e valore delle formazioni sociali, tra articolazione plurale della cosa pubblica e della società e libertà economiche, tra le tradizioni della democrazia rappresentativa e la tentazione di sostituirla, almeno in parte, con forme di democrazia deliberativa ed i rischi che la prospettiva della disintermediazione populista può comportare non tanto per il passato ma per il futuro della nostra società.

C'è, in questa riflessione, la consapevolezza che un approccio del genere può mettere in discussione il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali, in una parola il ruolo della sussidiarietà verticale e di quella orizzontale, ed anche l'intuizione, appena accennata, ma tuttavia presente, di una possibile transizione da una società fondata sul principio di rappresentanza e sul suo valore, ad una società della comunicazione, fondata sulla disintermediazione.

Le parole di Vandelli assumono allora il valore di un monito circa la necessità di preservare le ragioni del pluralismo. È in questa prospettiva che viene indicata una nuova, possibile strategia capace di riassumere le preoccupazioni di una vita: una «strategia complessiva di nuova considerazione di corpi intermedi, dei loro rapporti con le istituzioni, del loro coinvolgimento nel perseguimento degli interessi della collettività»<sup>16</sup>; una «strategia che tenga conto delle diverse specificità, ma collocandole in un quadro organico», che possa impostare, al tempo stesso, le «questioni relative alla comunicazione ed alla trasparenza, ai meccanismi di consultazione e partecipazione, coinvolgimento, dialogo, inclusione»<sup>17</sup>.

C'è probabilmente tutto Vandelli in queste parole; ed esse ci dicono, alla fine, che la cifra che unisce e cuce insieme tutti i diversi aspetti, le diverse sfaccettature della personalità di Vandelli, è quella del pluralismo, anzi della passione per il pluralismo.

---

(15) *Ivi*, p. 213.

(16) *Ivi*, p. 221.

(17) *Ivi*, p. 221.

È per tale ragione che tenterò di aggiungere qualche riflessione a quelle già svolte, attraverso alcune brevi considerazioni che, anche prendendo spunto dalle ultime riflessioni di Vandelli, fanno riferimento a quella declinazione del pluralismo, costituita dalla differenziazione regionale.

### ***5. Difficoltà e necessità della differenziazione. Il cambiamento del centro***

Occorre, francamente, riconoscere che il discorso sulle autonomie differenziate si è fatto, in qualche modo, difficile ed aspro, e ciò non solo per le oggettive difficoltà che accompagnano l'interpretazione della scarna disciplina che al tema dedica l'art. 116, terzo comma Cost. Su di esso, infatti, si sono accumulate molte nubi, che trovano la loro causa in una serie di fattori, ad un tempo politici e giuridici, che tuttavia rischiano di condizionare la soluzione concreta del problema.

A rendere la cosa difficile c'è, innanzi tutto, il ritardo nella più generale attuazione del Titolo V della Costituzione, specie dopo l'esito del referendum del 2016: attuazione nella quale la vicenda del regionalismo differenziato si colloca a pieno titolo.

Non c'è dubbio che, negli ultimi anni, anche per il sopravvenire della crisi economica, la linea di tendenza è stata quella del ritorno di funzioni amministrative al centro, realizzato con strumenti di decretazione d'urgenza la cui presenza rende palese la concitazione con cui si è proceduto<sup>18</sup>. Si è parlato, così di un riordino operato tutto dal centro, di una amministrazione in torsione<sup>19</sup>, di una «autonomia temperata»<sup>20</sup>, e ci si è chiesti addirittura se potesse ancora considerarsi esistente un sistema regionale e locale<sup>21</sup>. In questo contesto la disciplina sul federalismo

---

(18) Sia consentito rinviare ad A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, cit., p. 48 ss.

(19) M. CAMMELLI, in *L'amministrazione in torsione*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole, percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016, p. 371 ss.

(20) G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello nazionale e sostenibile*, in *questa Rivista*, 2012, p. 503.

(21) R. BIN, *La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della legge 36/2014 alla riforma costituzionale*, in *L'amministrazione che cambia*, cit., p. 97.

fiscale non ha trovato attuazione, non si è provveduto ad una organica definizione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, fino ad ora identificati in modo del tutto episodico, né a forme di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema regionale e locale, come previsto dall'art. 118 Cost. Si è, poi, assistito, anche per il modo in cui la Corte costituzionale ha interpretato alcune clausole generali come l'ordinamento civile e la tutela della concorrenza<sup>22</sup>, ad una sorta di riconduzione al *centro* di funzioni amministrative, senza che a questo si accompagnasse una autentica riconsiderazione dello stesso *centro*, in modo da farne una realtà più coesa ed autorevole; il sistema amministrativo è anzi divenuto, anche per l'esondazione legislativa e la sfiducia del legislatore nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, spesso confusa con l'arbitrio, sempre più incapace di assumere decisioni pubbliche tempestive.

A fronte di tale situazione, la questione del regionalismo differenziato ha progressivamente cambiato natura: da attuazione ragionevole del principio costituzionale di differenziazione, essa è, progressivamente, divenuta il "luogo" in cui si è incanalata la polemica e l'insoddisfazione per un *centro* incapace di riformarsi, per la mancata considerazione della qualità della vita economica del Paese, e l'art. 116, terzo comma Cost. è divenuto uno strumento magico a cui è stato demandato il compito di realizzare non solo i cambiamenti possibili, ma anche di porre rimedio a questioni che con la differenziazione regionale non avevano nulla a che fare (come avviene per il problema delle Province venete che chiedono di passare alla Regione Trentino-Alto Adige), ed anche in qualche modo, sogni istituzionali di genere diverso, uno strumento da utilizzare con decisione, ma in modo accorto e quasi silenzioso, come se i problemi sollevati non chiamassero in causa altri attori istituzionali. E così la questione delle autonomie differenziate è divenuta un «processo distruttivo», la «secessione dei ricchi»<sup>23</sup>, un modo di accrescere il

---

(22) Si veda, in proposito, M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116. 3 Cost.*, in AA.Vv., *Diritto amministrativo e società civile*, II, Bologna, 2019, p. 29.

(23) G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019; ID., *Autonomia differenziata. Un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, 3, 2019, p. 1 ss.

potere delle classi dirigenti regionali di gestire le risorse pubbliche, nel quadro di un conflitto che vede alcune Regioni tentare di sottrarre buona parte delle risorse prodotte sul loro territorio alla fiscalità generale. Di una situazione del genere e dei rischi che essa comporta si era reso conto Luciano Vandelli.

Nel suo ultimo scritto sul regionalismo differenziato, dopo aver ricordato l'importanza del rapporto tra il principio costituzionale di differenziazione ed i valori unitari del sistema e degli strumenti per la loro tutela, aveva sottolineato l'opacità che aveva caratterizzato il cammino verso il regionalismo differenziato, e «la distanza enorme tra il livello di trasparenza e conoscenza dei contenuti dei provvedimenti e l'importanza della vicenda, che si configura come una riforma di un respiro tale da coinvolgere il cambiamento del regionalismo»<sup>24</sup>. Lo stesso Vandelli aveva richiamato l'attenzione sull'importanza, nel procedimento, del ruolo del Parlamento, sull'impossibilità di condividere le tesi che consideravano i testi delle intese non emendabili, sulla necessità di coinvolgere nel processo l'intero sistema regionale e locale, e quello delle organizzazioni economico-sociali, sull'inattendibilità del tema del residuo fiscale, non rispondente «a nessun corretto criterio di governo della finanza pubblica»<sup>25</sup>.

A fronte di una situazione del genere, la scelta migliore potrebbe allora essere quella, suggerita dallo stesso Vandelli, di «chiudere questa fase del percorso e ragionare su impostazioni diverse»<sup>26</sup>, magari considerando quanto sin qui fatto come una non inutile istruttoria.

Riprendere il discorso sulla differenziazione regionale è difficile ma necessario, anche nell'interesse dell'intero sistema Paese, ed a tal fine devono, a mio avviso, essere coinvolti nella vicenda tutti gli attori interessati, sul piano sociale ed istituzionale.

Al tavolo della differenziazione non possono esservi invitati di pietra e devono, quindi, essere presenti tutti i sistemi coinvolti, da quello locale, a quello regionale nel suo complesso, a quello delle stesse ammi-

---

(24) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 576.

(25) *Ivi*, p. 577.

(26) *Ivi*, p. 579.

nistrazioni statali, dal momento che ogni forma di differenziazione suppone, in qualche modo, un diverso modo di essere del “centro” statale<sup>27</sup>. Alla fine, infatti, non può esservi un vero processo di differenziazione senza un autentico cambiamento del centro, senza la fuoriuscita di esso da una strutturale condizione di debolezza e senza un recupero di autonomia e di qualità dell'intero sistema amministrativo (non solo quindi, quello statale, ma anche quello regionale e locale), e della decisione pubblica in genere, sopraffatta dalla tentazione ricorrente del legislatore di sostituirsi all'amministrazione, decidendo per legge, e da quella della stessa dirigenza pubblica di lasciare al giudice la responsabilità di effettuare le scelte che le competono (amministrare per legge).

#### *6. Per una ripresa del discorso sulla differenziazione: i rischi da evitare*

Si tratta, allora, di riprendere il non facile cammino della differenziazione – che non coincide necessariamente con l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. – tenendo presente che vi sono due rischi contrapposti da evitare ed alcune piccole, utili indicazioni da seguire.

Il primo rischio da evitare è quello, a fronte delle difficoltà, per usare un gergo calcistico, di gettare la palla in tribuna; in altre parole, di non far nulla, o comunque di ritardare senza ragione l'adozione di iniziative volte a rispondere ad una legittima domanda di differenziazione, adducendo l'esistenza di difficoltà finanziarie o istituzionali e la necessità di adempimenti pregiudiziali: una scelta del genere finirebbe, probabilmente, per rendere ancora più difficile la soluzione dei problemi, non costituirebbe una risposta alle giuste aspirazioni di rilancio del Mezzogiorno ed aggraverebbe ulteriormente la frattura, già esistente, fra Nord e Sud del Paese.

L'altro rischio, speculare al primo, è quello di ritenere che il regionalismo differenziato si risolva nella creazione di una nuova autonomia speciale. Qui occorre essere chiari: l'art. 116, terzo comma Cost. non è uno strumento utile per aumentare il numero delle Regioni speciali, ed eventuali problemi connessi con l'attrattiva che alcune Regioni speciali

---

(27) Sui problemi legati al “centro” statale, si veda M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., pp. 38-39.

esercitano, a causa della loro vicinanza, nei confronti di Comuni appartenenti a Regioni ordinarie vanno risolti con altri strumenti.

Tenendo lontano i due rischi sopra indicati, può forse essere ripreso il cammino della differenziazione, nella consapevolezza che questo implica, se non la contestualità, la ripresa di un processo di piena attuazione del Titolo V della Costituzione.

Ciò che infatti colpisce, proprio con riferimento al regionalismo differenziato, è che l'esperienza che lo riguarda viene in qualche modo staccata dal contesto del nuovo Titolo V e della sua attuazione, per essere invece letta, come esattamente è stato osservato<sup>28</sup>, soltanto in continuità e contiguità con i primi due commi dell'art. 116 Cost., se non, addirittura, come l'inaugurazione di una nuova e diversa stagione del regionalismo italiano.

### ***7. Regionalismo speciale e regionalismo asimmetrico. La questione delle materie***

Un approccio del genere si risolve in una perdita del quadro culturale ed istituzionale in cui si inserisce l'art. 116 terzo comma, Cost., che è quello, come ricorda Vandelli, dei due pilastri, costituiti il primo dai principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà, ed il secondo dai valori unitari e dai relativi strumenti, come la perequazione, la solidarietà nel sistema finanziario, la leale collaborazione<sup>29</sup>. Se si abbandona questo terreno – e più in generale – il terreno del nuovo Titolo V, il regionalismo differenziato “slitta” verso forme del tutto fuori centro, che vanno, come si è detto, dalla costituzione di nuove Regioni speciali fino all'esito di introdurre modificazioni della forma di Stato al di fuori dei meccanismi dell'art. 118 Cost.

Risultati di questo genere non potrebbero, in ogni caso, essere conseguiti con il meccanismo di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., che prevede la possibilità di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., o con alcu-

---

(28) M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 32 ss.

(29) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 575.

ne di quelle indicate nell'art. 117, secondo comma, con riferimento «ad altre Regioni».

L'inciso «ad altre Regioni», diverse da quelle speciali, contenuto nella norma costituzionale, evidenzia con chiarezza che:

- il regionalismo differenziato non riguarda le Regioni speciali, sicché le forme con esso introdotte non hanno nulla a che fare con quelle forme di differenziazione costituite legate agli Statuti speciali ed alle Province autonome;
- quello contenuto nell'art. 116, terzo comma, realizza, per le Regioni ordinarie, un meccanismo di correzione del loro quadro di funzioni legislative, legato ad eventuali particolarità: quasi, come efficacemente è stato detto, «uno strumento di rifinitura della ordinaria disciplina in materia di messa a punto di quote di decisioni e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura delle specifiche esigenze di singole realtà regionali»<sup>30</sup>.

Proprio questa ultima considerazione introduce una ulteriore questione, riguardante, per dir così, la quantità e la qualità dell'operazione di differenziazione. La norma costituzionale non sembra, infatti, porre alcuna limitazione testuale, sicché potrebbe verificarsi anche una differenziazione con riferimento a tutte le materie indicate nel testo costituzionale. Un elemento idoneo a correggere un fenomeno del genere va cercato nell'indicazione costituzionale di forme e condizioni *particolari* di autonomia. Si dovrebbe, cioè, trattare di forme legate ad esigenze specifiche di singole Regioni, anche alla particolare efficienza di esse in settori determinati, sicché l'operazione apparirebbe giustificata soltanto se corretta da tale "particolarità" ed, in quanto legata ad essa, naturalmente estesa ad alcune soltanto delle materie indicate dall'art. 116, terzo comma, Cost. Non a caso, è stato in proposito esattamente osservato che la clausola contenuta nella disposizione costituzionale, proprio perché riguarda il trasferimento di funzioni legislative, si riferisce a situazioni particolari, che giustificano dunque condizioni particolari di autonomia<sup>31</sup>. Occorrerebbe aggiungere che è nella stessa logica della norma

---

(30) M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 32 ss.

(31) *Ivi*, p. 32.

costituzionale la necessità, se non di una motivazione in senso tecnico, di una giustificazione della richiesta, da parte delle Regioni interessate, della domanda di maggiore autonomia per situazioni determinate. È in questa prospettiva che Luciano Vandelli ha affermato che non sono mancate «proposte tendenti non ad adeguare a specifiche esigenze, ma a stravolgere l'ordine delle competenze»<sup>32</sup>, secondo una utilizzazione impropria dell'art. 116, terzo comma, Cost., dal momento che esso «non si presta e non si deve prestare a trasferimenti con l'attribuzione di intere materie nella loro interezza, nella loro generalità e vaghezza»<sup>33</sup>. Si tratta, al contrario, di far riferimento non a blocchi di materie, ma a funzioni precisamente individuate.

#### **8. Corte costituzionale, vincoli all'autonomia regionale e possibilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. La sostenibilità della differenziazione**

Deve, poi, essere osservato che la Corte costituzionale ha, nel tempo, progressivamente costruito, attraverso l'utilizzazione di clausole generali o con l'utilizzazione del limite delle norme fondamentali per le grandi riforme economico-sociali, una sorta di reticolo di contenimento delle funzioni legislative regionali che difficilmente potrebbe essere messo in discussione da intese aventi un contenuto generico e non puntuale. E così, nonostante la materia dei servizi pubblici locali rientri nella competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), la Corte ha ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di importanza economica (Corte cost., nn. 325/2010 e 134/2013); ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) ed s) sono stati ricondotti la disciplina del servizio idrico integrato (Corte cost., n. 67/2013), le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (Corte cost., nn. 32 e 117/2015). Più in generale, è stato affermato che, attesa la sua natura trasversale, la tutela della concorrenza funge da limite alla disciplina che le Regioni posso-

---

(32) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 577.

(33) *Ibidem*.

no dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (Corte cost., n. 299/2012 e n. 38/2013, n. 165/2014), che discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con il principio di eguaglianza e con quello di libera circolazione delle cose e delle persone di cui all'art. 12 Cost. (Corte cost. n. 391/2008), e che norme introduttive di barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza fra imprenditori, violano l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e di tutela della concorrenza (Corte cost., n. 340/2010).

Appare significativo, infine, che, con riferimento alle Regioni a Statuto speciale, la Corte abbia ritenuto operante il vincolo delle norme fondamentali di riforma economico-sociale anche in assenza di grandi interventi riformatori, al fine di estendere il limite delle materie statali trasversali, o comunque per assoggettare anche gli enti ad autonomia differenziata (in presenza di imprescindibili istanze unitarie) agli indirizzi ricavabili dalle leggi statali nelle materie riservate in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost.

Sono state, così, ritenute norme fondamentali di riforma economico-sociale varie disposizioni previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (Corte cost., nn. 207/2012, 283/2013, 2010/2014, 189/2016, 103/2017), disposizioni volte a garantire standard minimi di tutela della fauna (Corte cost. n. 536/2002), o che individuano specie cacciabili (Corte cost., nn. 323/1998, 272/1996), le disposizioni interne di affidamento dei contratti pubblici che sono correlate alla tutela della concorrenza (Corte cost., nn. 45 e 221/2010; nn. 114, 144 e 184/2011).

A fronte di una situazione del genere non appare, pertanto, priva di fondamento l'osservazione, già formulata in dottrina, secondo cui i vincoli all'autonomia regionale sarebbero assai maggiori di quelli, specifici e legislativi, che la legge statale *ex art.* 116, terzo comma, Cost. potrebbe rimuovere<sup>34</sup>. In ogni caso, a fronte di quello che è stato indicato come un vero e proprio pervasivo reticolo di contenimento della legislazione regionale, appare francamente improbabile che esso possa essere superato da intese in cui si fa generico riferimento a materie di compe-

---

(34) M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 29.

tenza statale e di competenza concorrente, la cui specificazione sarebbe paradossalmente affidata a problematiche commissioni paritetiche, e perciò sottratta al controllo parlamentare.

A quelli sopra esposti si aggiungono, poi, altri interrogativi di carattere generale. Quante Regioni potranno non solo chiedere, ma ottenere forme di regionalismo differenziato? La risposta potrebbe essere nel senso che tali forme potrebbero essere riconosciute a quelle Regioni capaci di evidenziare le ragioni peculiari poste a base della domanda di differenziazione; tuttavia, le difficoltà legate all'esatta individuazione di tali profili e l'ampiezza del numero delle Regioni richiedenti potrebbe porre il problema dell'accettabilità di un diverso trattamento delle Regioni, anche con riferimento al principio di eguaglianza. Si pone, così, la questione della *sostenibilità* della differenziazione, anche sotto il profilo del regime finanziario ad esso conseguente<sup>35</sup>. Se il numero delle Regioni destinate ad accedere alle opportunità offerte dall'art. 116 Cost. dovesse essere cospicuo, occorrerebbe interrogarsi sul significato dell'introduzione nell'ordinamento, al posto del modello indicato come generale dalla Costituzione, di forme di regionalismo che la stessa Carta costituzionale sembrerebbe indicare come derogatorie (appunto, "particolari").

### ***9. Sul procedimento legislativo di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.***

Qualche riflessione deve, infine, essere fatta sul procedimento legislativo previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., ed in particolare sul ruolo assegnato al Parlamento, chiamato ad approvare a maggioranza assoluta la legge attributiva di forme di autonomia differenziata sulla base di intese fra Stato e Regione.

Sappiamo che in dottrina è stata sostenuta la non emendabilità delle intese, conseguenza della necessità di rispettare il principio di bilateralità posto a base della differenziazione<sup>36</sup> e che a sostegno di tale esito è stata richiamata la prassi formatasi a proposito delle leggi di approvazione

---

(35) Sui profili finanziari del regionalismo differenziato si veda F. GALLO, *Il futuro non è un vicolo cieco*, Palermo, 2019, p. 112 ss.

(36) S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2007, p. 664.

delle intese con le confessioni religiose. Luciano Vandelli, che aveva anche correttamente escluso la legittimità del ricorso, in materia, alla delega legislativa<sup>37</sup>, non considerava convincente una lettura della norma costituzionale volta a limitare l'intervento del Parlamento soltanto nella fase finale delle intese, auspicava interventi precedenti delle Commissioni di merito e nutriva dubbi sull'asserita inemendabilità, esistendo, in ogni caso, il potere di negare l'approvazione; potere questo implicante necessariamente la possibilità per il Parlamento di richiedere, in qualche modo, agli autori dell'intesa di modificare i testi<sup>38</sup>.

La questione è obiettivamente incerta, anche se desta perplessità la qualificazione di quella di approvazione dell'intesa come legge meramente formale. Le perplessità sono destinate ad aumentare se si considera, da una parte, che la vicenda delle intese con le confessioni religiose previste dall'art. 8 della Costituzione è assai diversa da quella del regionalismo differenziato, e dall'altra che la stessa dizione della norma costituzionale, secondo la quale le leggi *ex art. 116*, terzo comma, Cost., *non* devono essere approvate "sulla base" di intese, sembra escludere la necessità di una assoluta identità tra il contenuto della prima ed il contenuto delle seconde. Ed infatti, come è stato osservato, tra l'altro, proprio a proposito delle intese con le confessioni religiose<sup>39</sup>, la disposizione costituzionale non sembra rinviare ad una necessaria identità tra intesa e legge, ma ad una sostanziale corrispondenza che non significa conformità fra i due testi. La legge, in altri termini, non potrebbe non tener conto del contenuto sostanziale dell'intesa, ma potrebbe provvedere ad ulteriori previsioni e specificazioni. Un modo di procedere del genere lascerebbe una certa autonomia al Parlamento, che dovrebbe essere messo in grado di valutare non solo la quantità e la qualità della differenziazione, ma anche le conseguenze sull'ordinamento generale e realizzerebbe, probabilmente, un sostanziale rispetto del principio di differenziazione. In ogni caso, molto dipenderà dal modo in cui sa-

---

(37) L. VANDELLI, *Territori e differenziazione*, cit., p. 222.

(38) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 576.

(39) B. RANDAZZO, *Art. 8*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Assago, 2006, p. 208.

ranno strutturate le intese: la conformazione di queste ultime è infatti necessaria per valutare il modo di operare, nella materia in questione, di quello che, proprio con riferimento alle intese *ex art. 8 Cost.*, è stato chiamato principio di integralità. È probabile, infatti, che tale caratteristica possa essere attribuita non alla intesa complessivamente considerata in tutte le articolazioni delle materie oggetto di essa, ma all'accordo riguardante la singola materia.

Quel che, comunque, appare ragionevole osservare è che non sembra possibile relegare il ruolo del Parlamento a quello di un intervento meramente formale, dovendo invece tale ruolo essere concepito in modo da rendere possibile un autentico dibattito parlamentare in vista dell'assunzione di una scelta politica che riguarda ad un tempo la singola Regione e tutto il sistema regionale e locale, oltre che il modo di configurare il centro statale. Qualche utile indicazione potrebbe essere tratta, come è stato osservato, dalle modalità seguite per l'approvazione degli Statuti regionali.

#### **10. *La differenziazione oltre i confini del regionalismo asimmetrico***

Ulteriori, importanti riflessioni, potrebbero essere fatte, a proposito della attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., da quelle riguardanti l'opportunità di una interlocuzione generale con il sistema delle autonomie regionali e locali sul problema delle intese, al di là delle consultazioni con i propri Enti locali che ogni Regione interessata ad una intesa ha l'obbligo di promuovere, alla opportunità di indirizzi generali sulla modalità di attuazione del regionalismo asimmetrico. Quel che, comunque, sembra sufficientemente chiaro, è che la disposizione dell'art. 116 Cost. può contribuire ad incrementare la competenza legislativa delle Regioni interessate all'intesa, ma con tutti i limiti e con i profili problematici sopra evidenziati; in ogni caso non sembra che essa, ove correttamente utilizzata, possa funzionare come strumento per una ampia differenziazione, e meno che mai come mezzo per l'introduzione di nuove autonomie speciali o per il cambiamento generale del modello di regionalismo.

Val quanto dire che la questione della differenziazione è più ampia di quella del regionalismo differenziato, e che la partita che la riguarda non può essere correttamente giocata con i soli mezzi messi a disposizione dall'art. 116, terzo comma, Cost.

La differenziazione è di grande importanza, per realizzare una attuazione concreta, nella geografia economica ed istituzionale del Paese, delle esigenze dell'art. 5 Cost. e per garantire non l'identità astratta delle forme, ma l'equivalenza delle opportunità per tutti i cittadini. In questa prospettiva, la partita interessa tutti gli attori istituzionali ed economici, dello Stato, che potrebbe promuovere le iniziative volte a superare i profili di uniformità che si risolvono in eccessi di rigidità, del sistema regionale, che potrebbe ancora meglio organizzare il proprio funzionamento, del sistema locale, che dovrebbe abituarsi a superare la tentazione ricorrente di una frammentazione che si risolve, alla fine, in una vera polverizzazione di funzioni, forze ed opportunità.

Lo Stato potrebbe, ad esempio, cercare di superare la questione della propria amministrazione periferica, realizzando quegli Uffici territoriali di Governo che, cancellando il rapporto verticale con i Ministeri, consentirebbero di dare più spazio nelle sedi periferiche alle autonomie regionali e locali, o di organizzare i sistemi fondamentali per lo sviluppo, quale quello di istruzione, non attorno alla presenza di una capillare amministrazione burocratica (Ministero, Uffici scolastici regionali, Uffici provinciali), ma sugli organismi decisivi per realizzare l'unità di un sistema basato su reti di scuole autonome, quali sono quelli deputati a fornire indirizzi ed ad effettuarne la valutazione.

In questa prospettiva, un utile suggerimento potrebbe venire dalle stesse bozze di intese circolate, che registrano la presenza di numerosi compiti amministrativi, richiesti per realizzare una adeguata differenziazione. Ora, se si pensa che con il nuovo Titolo V della Costituzione è venuto meno il parallelismo necessario tra funzioni legislative e funzioni amministrative, sicché è possibile trasferire in sede periferica compiti amministrativi senza toccare le funzioni legislative, un utile strumento per procedere ad un alleggerimento del centro e ad una adeguata differenziazione potrebbe essere costituito dall'art. 118 Cost., che consentirebbe di attribuire importanti funzioni amministrative, fino ad ora esercitate dallo Stato, agli Enti locali ed alle Regioni.

Tali funzioni sono attribuite, secondo la stessa previsione costituzionale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sicché sarebbe probabilmente possibile realizzare, nel rispetto del precetto costituzionale, forme di differenziazione regionale e locale con riferimento

all'esercizio di funzioni amministrative. Si tratta di un modo di procedere che dovrebbe, forse, rinunciare ad una certa retorica che ha accompagnato il dibattito sul regionalismo differenziato, ma che avrebbe il pregio della concretezza e dell'efficacia. Non è un caso, d'altra parte, che prima della approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, un significativo trasferimento di compiti, funzioni amministrative (il c.d. federalismo amministrativo) e risorse è stato realizzato con il d.lgs. n. 112 del 1998.

Se si vuole, si utilizzi, pertanto, anche lo strumento del regionalismo asimmetrico di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., ma con la consapevolezza che la questione vera della differenziazione è assai più ampia, e va oltre i confini che lo contengono.

Quest'ultimo riferimento ai confini ci consente, infine, di tornare su Luciano Vandelli.

Le sue riflessioni mi hanno, infatti, ricordato un bel libro di molti anni fa, contenente scritti sulla giustizia civile di Michele Taruffo<sup>40</sup>. Nelle premesse l'autore sottolinea che il volume non descrive confini (non è *de finibus* o *about borders*), né suggerisce di porli o rafforzarli, ma, al contrario, intende richiamare un punto di vista, un luogo ipotetico in cui è opportuno collocarsi per guardare ciò che si vede<sup>41</sup>.

Questo luogo della mente – ci dice l'autore – «è quello in cui l'osservatore si colloca sopra un confine, quasi a cavalcioni sul muro (metaforico o reale) che lo segna, per poter guardare a ciò che appare sui due lati del confine, sulle due terre che il confine separa, così da cogliere identità e differenze, separazioni e interdipendenze, divergenze e convergenze, e così da porre – quindi – in dubbio la consistenza, il significato – e in ultima analisi – la stessa esistenza del confine»<sup>42</sup>.

Mi sembra che queste parole descrivano bene la personalità e l'esperienza di Luciano: il suo pensiero debordava dai confini perché egli si collocava sul confine, e vedeva, alla fine, che i confini non esistevano. Credo che in queste parole il nostro amico Vandelli si sarebbe pienamente ritrovato.

---

(40) Sul tema si veda, ampiamente, M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 44 ss.

(41) M. TARUFFO, *Sui confini*, Bologna, 2002.

(42) *Ivi*, p. 7.

## L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differenziato nel pensiero di Luciano Vandelli\*

*Maria Immordino*

Ringrazio in particolare i professori Fabio Roversi Monaco e Marcella Gola, per avermi invitato a queste giornate di studio in memoria dell'amico e maestro Luciano Vandelli.

Il tema del convegno è molto ampio, tocca argomenti che hanno da sempre costituito oggetto di studio e approfondimento da parte di Luciano, che vi si è dedicato con quella passione e impegno civile che ha sempre contraddistinto qualunque delle complesse tematiche da lui affrontate, fornendo molteplici stimoli di riflessione ai lettori.

Questo brevissimo intervento è dedicato al tema dell'"autonomia" e, in particolare, all'"autonomia regionale", alla luce del principio della "differenziazione" nella prospettiva di studio scelta da Luciano. Una prospettiva sempre pacata nei toni, a volte ironica<sup>1</sup>, benché severa e non scevra di critiche nei contenuti e che emerge subito da un confronto con i numerosi e, il più delle volte, discordanti commenti<sup>2</sup>, all'art. 116, comma 3, il quale, inserito nel nuovo Titolo V della Costituzione, segna

---

\* 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) L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Bologna, 2002.

(2) Esiste al riguardo una letteratura sterminata: numerose riviste, alle quali si rinvia, vi hanno dedicato interi fascicoli o hanno ospitato pregevoli articoli (*Istituzioni del federalismo*; *Rivista AIC*; *Federalismi.it*; *Aedon*; *Astrid Rassegna*; *Nuove autonomie*; *Le Regioni*; *Diritti regionali*; *Consulta On line*; *Diritto e società*, *Rivista economica del Mezzogiorno*, naturalmente senza alcuna pretesa di esaustività). Così come numerosi volumi collettanei (che in alcuni casi raccolgono gli atti dei numerosi convegni dedicati al tema) o di singoli autori, affrontano l'argomento sotto differenti prospettive.

innegabilmente, come fin da subito notava Vandelli, nella storica tensione tra centralismo e autonomismo che ha attraversato il dibattito politico e istituzionale in Italia fin dall'unificazione con vicende alterne, foriere di una situazione di instabilità e incertezza, un'oscillazione del pendolo a favore dell'autonomia regionale<sup>3</sup>.

Tuttavia, l'inserimento in Costituzione di una disposizione che ha rappresentato uno dei punti più problematici della riforma del 2001, senza essere preceduto da un adeguato dibattito, sia in sede scientifica, sia in sede politica, che ne mettesse in luce oltre alle opportunità anche le numerose criticità, con le inevitabili implicazioni ascrivibili alla stessa limitatezza dei contenuti della norma e all'assenza di una chiara visione delle finalità perseguite, al di là di quelle ideologicamente orientate – criticità che contraddistinguono, a loro volta, l'intero Titolo V – ci ha consegnato un sistema dominato dal caos, che a stento la Corte costituzionale ha cercato di razionalizzare<sup>4</sup>.

La “clausola di asimmetria” introdotta dall'art. 116, comma 3, della Costituzione<sup>5</sup> ha costituito per il Nostro l'occasione per una riflessione ad ampio raggio sullo stato attuale del “regionalismo” che, a distanza di circa cinquant'anni dalla istituzione delle Regioni ordinarie, patisce l'assenza o comunque la debolezza di una “cultura dell'autonomia” e, segnatamente, dell'autonomia regionale. Quanto all'autonomia degli Enti locali, quella è una storia diversa<sup>6</sup>.

Delle due interpretazioni teorico-ricostruttive che la duttilità strutturale della disposizione consente: strumento di valorizzazione dell'autonomia in una cornice attenta a non scalfire l'unità-indivisibilità della Repubblica, da un lato; mezzo che, se non maneggiato in modo vigilato e accorto, può risultare o inutile o produrre perfino effetti eversivi, fino al punto di mettere a rischio la tenuta stessa dell'ordinamento, dall'altro, Luciano propende per la prima.

---

(3) L. VANDELLI, *Il regionalismo visto da Luciano Vandelli*, in *Diritti regionali*, 21 marzo 2013.

(4) B. CARAVITA, *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza dell'amministrazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 2, 2018.

(5) Tra gli altri, A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *questa Rivista*, 2, 2018, alla quale si rinvia anche per la bibliografia.

(6) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019.

Ma questa scelta non lo porta, di certo, a sottovalutarne le implicazioni rispetto a quello che potrebbe essere l'obiettivo strategico perseguito dalle Regioni che ad oggi hanno attivato la relativa procedura, con il rischio di una secessione larvata e dell'ampliamento dei *gap* attualmente riscontrabili tra Regioni del Nord e Regioni del Sud, come denunciato da una messe copiosa di commenti<sup>7</sup>.

La riflessione sul tema muove dalla constatazione, più volte denunciata da Luciano Vandelli, che l'Italia è un Paese ancora oggi accentrato, caratterizzato da una instabilità di fondo degli indirizzi politici e degli assetti sostanziali, per cui la realtà operativa spesso non corrisponde al quadro normativo. Nella storica tensione tra centralismo e autonomismo che ha attraversato in Italia il dibattito politico e istituzionale fin dall'unificazione con vicende alterne, la norma segna un'oscillazione del pendolo a favore dell'autonomia regionale. Con una avvertenza. Il tema del rapporto tra regionalismo differenziato ed autonomia va inserito nel più ampio contesto dell'impianto costituzionale del 1948, nel cui art. 5, iscritto tra i Principi fondamentali, i valori della indivisibilità e dell'autonomia costituiscono le due facce di una stessa medaglia.

Interessanti e innovative le "coordinate generali" entro le quali Luciano sviluppa l'analisi di una norma che scardina l'originario impianto costituzionale dell'ordinamento regionale, basato sulla dicotomia fra "regionalismo dell'uniformità"<sup>8</sup> e "regionalismo della diversità" o della "specialità"<sup>9</sup>, per sostituirlo con il binomio "diritto comune" e "diritti differenziati"<sup>10</sup>.

---

(7) G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi: autonomie regionali e unità nazionali*, Edizione digitale, 2019; ID., *Nord e autonomia/La secessione dei redditi a spese del Sud*, in <https://www.ilmessaggero.it/index.php?p=item&id=4209695&sez=politica&start=0&orderby=rating>.

(8) F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, p. 255 ss.

(9) Per alcune considerazioni generali sull'argomento nella prospettiva dell'autonomia speciale nel vortice del regionalismo differenziato, tra gli altri, M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "Regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 3, 2008; A. RUGGERI, *La "Specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, III, 2019; G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *Federalismi.it*, 2016.

(10) A. RUGGERI, *Prospettive di una "specialità diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6, 2000, p. 845 ss.

La norma – sottolinea – va letta alla luce del principio di “differenziazione”, principio cui è sottesa la constatazione che l’uniformismo, sotto il cui segno, paradossalmente, nasce e si sviluppa il principio autonomistico, non è sinonimo di uguaglianza sostanziale, fra i territori e i cittadini<sup>11</sup>, da un lato; del principio di unità e indivisibilità, il quale postula valori a garanzia dei quali sono previsti strumenti, quali i livelli essenziali delle prestazioni, la perequazione e la solidarietà in materia finanziaria per i territori con minore capacità fiscale per ogni abitante, una cornice costituita da principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, la leale collaborazione, ecc., dall’altro. Principi che costituiscono i due poli fondamentali su cui si basa il nostro sistema così come delineato dalla Costituzione, al cui interno – sottolinea Vandelli – si inserisce l’art. 116, comma 3, con una particolare attenzione alle esigenze e peculiarità espresse dalle diverse realtà regionali.

Una lettura, questa di Vandelli, che, se non elimina in radice, attenua in ogni caso i timori di larga parte degli studiosi sulle implicazioni della disposizione e, in particolare, sugli effetti penalizzanti per le Regioni più svantaggiate.

Si tratta di una prospettiva che porta il Nostro a non isolare l’art. 116, comma 3 nel contesto del nuovo Titolo V, ma a leggerlo proprio alla luce delle tensioni tra accentramento e istanze di decentramento, che ancora oggi attraversano il Paese.

In quest’ottica l’introduzione in Costituzione della possibilità che leggi dello Stato riservino alle Regioni che ne facciano richiesta un trattamento diverso rispetto alle rimanenti Regioni a Statuto ordinario, può essere letta come la risposta del legislatore, sia pure non scevra da ideologismi e pulsioni squisitamente politiche, alle tensioni che, nonostante le riforme a favore dell’autonomia, si sono in alcuni casi risolte a favore del primo, come è avvenuto nel 2009 con la legge sul c.d. “federalismo fiscale” che, pensata per garantire sul piano finanziario autonomia di entrata e di spesa, ha visto in alcuni momenti prevalere tendenze marcatamente centraliste. A conferma di quella schizofrenica distanza tra orientamenti legislativi, manifesti politici, annunci enfaticizzati, da un la-

---

(11) L. VANDELLI, *Risorse e materie per il regionalismo differenziato*, 12 febbraio 2019, BLOG - Urban@it.

to, e la realtà praticata, dall'altro, denunciata da Vandelli. Il che rinvia al problema del rapporto tra Stato e Regioni, un rapporto caratterizzato da numerosi vincoli e limiti all'autonomia, dei quali alcuni posti dallo stesso art. 116, comma 3, che la legge statale di cui all'art. 116, comma 3, dovrebbe rimuovere. Il condizionale è d'obbligo, anche se si tratta di una legge "rinforzata", considerata la consistenza di tali vincoli, oltre che specifici e legislativi, anche fattuali, discendenti da quotidiane disfunzioni degli apparati statali in numerose materie, disfunzioni che incidono in maniera pervasiva e pesante sul sistema delle autonomie<sup>12</sup>. Al di là dei contenuti della disposizione – lacunosa relativamente al procedimento per la sua attuazione, nonostante i vincoli procedurali posti dalla stessa norma, in assenza di una disciplina generale, che vede ai margini il Parlamento, e protagonisti indiscussi i partiti di governo delle Regioni che ad oggi hanno attivato tale procedura – la prassi seguita ha certificato ad oggi la tendenza delle Regioni interessate, Lombardia, Veneto, Liguria ed Emilia-Romagna, penso alle dichiarazioni del Governatore del Veneto, a leggere e attuare la disposizione come una sorta di rivincita, oltre che sulle tendenze accentratrici che connotano ancora oggi il sistema italiano, sull'unificazione politica d'Italia nel 1866, non seguita, allora, dall'unificazione economica, con il rischio di riaprire una ferita storica che ancora oggi, a distanza di centocinquanta anni, non sembra essersi rimarginata<sup>13</sup>.

Le critiche più incisive mosse alla disposizione riguardano il procedimento, la mancanza di trasparenza e conoscenza dei provvedimenti adottati e, in particolare, l'idea che la legge di approvazione non sia emendabile, e che non possa tornarsi indietro in futuro, necessitando l'intesa con la Regione. Vandelli, diversamente, prendendo spunto dalle leggi di approvazione degli Statuti regionali negli anni '70, ritiene possibile che in sede di approvazione il Parlamento possa orientarsi in senso negativo e chiedere modifiche ritenute necessarie per non stravolgere l'impianto costituzionale. E suggerisce un ampio coinvolgimento

---

(12) Ritenuti da M. CAMMELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Aedon*, 2018, «ben maggiori di quelli – specifici e legislativi – che l'apposita legge (ex art. 116, 3 comma) potrebbe rimuovere».

(13) S. CASSESE, in <https://www.corriere.it/opinioni/18 dicembre 28/nostre-regioni-pasticci-evitare-3ff75874-0ad9-11e9-807b-d85edec6e72a.shtml>.

del sistema Paese e, quindi, delle altre Regioni, della Commissione parlamentare, oltre che delle Commissioni competenti per settore, e della Conferenza delle Regioni, nonché delle organizzazioni economico-sociali presenti sul territorio. Ma, com'è noto, molto criticato è anche l'uso fatto da alcune proposte regionali dell'art. 116, comma 3, al quale hanno connesso la possibilità di trasferimento di intere materie, con conseguente stravolgimento dell'ordine delle competenze delineato dalla Costituzione. È il caso delle proposte del Veneto e della Lombardia, che chiedono il riconoscimento della competenza legislativa in materia di istruzione, o di sanità, materie centrali dello Stato sociale<sup>14</sup>.

Orbene, ritenere che l'art. 116, comma 3, possa consentire proposte regionali non tese a rispondere ad esigenze territoriali, ma a stravolgere l'ordine delle competenze, è decisamente escluso da Vandelli.

Sulla questione fondamentale del finanziamento delle funzioni trasferite, a fronte delle proposte avanzate dalle Regioni, Vandelli ne sottolinea la pericolosità, quando sono tali da portare alla disgregazione dell'unità economica e sociale della Repubblica e a una alterazione degli equilibri del sistema. Basti pensare all'iniziativa referendaria promossa dalla Regione Veneto, il cui quesito è stato comunque bocciato dalla Corte costituzionale, che chiamava la popolazione ad esprimersi sulla possibilità di trattenere in ambito regionale una quota rilevante (80%) delle entrate territoriali. Sottolinea al riguardo Vandelli che, con l'obiettivo di trattenere risorse nelle Regioni più ricche, si è alterato il dibattito, laddove, al contrario, il tema di fondo è quello di evitare una alterazione degli equilibri economico-finanziari del sistema. Si tratta di considerazioni che non possono che essere condivise, nella misura in cui sono dirette a stigmatizzare una domanda di autonomia che rischia di perdere di vista le ragioni profonde dell'autogoverno, ma soprattutto quelle imprescindibili, anche negli ordinamenti federali, di coesione e perequa-

---

(14) Per alcune considerazioni di carattere generale sulle proposte di autonomia differenziata provenienti da alcune Regioni del Nord, C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2018, alla quale si rinvia per l'ampia bibliografia antecedente al 2018.

zione, soprattutto in un Paese da troppo tempo e sempre più diviso sul piano economico e sociale<sup>15</sup>.

Mi avvio rapidamente alle conclusioni. L'interpretazione che dà Luciano dell'intera vicenda dell'autonomia nel vortice del regionalismo asimmetrico è meno drastica di quella che si riscontra in altri commenti, che vi intravedono una sorta di secessione che segnerebbe una netta linea di confine tra Nord e Sud dell'Italia, con un regionalismo che marcherebbe ancora di più il divario tra Regioni ricche e Regioni povere, soprattutto se passassero le originarie proposte della Lombardia, del Veneto, della Liguria e dell'Emilia-Romagna, alle quali altre se ne stanno aggiungendo. È meno drastica perché saggiamente suggerisce, come del resto mi sembra stia avvenendo con le proposte del Ministro Boccia, il quale ritiene che il tema del regionalismo differenziato vada reimpostato, slegandolo da qualsiasi colorazione politica e dal modello della "spesa storica" (che inevitabilmente porta alla separazione del Paese), nel contesto di una legge "cornice nazionale" che governi il processo dell'autonomia differenziata, garantendo il riequilibrio territoriale tra le aree più sviluppate e meno sviluppate di ciascuna Regione, perequazione infrastrutturale, e di una legge che individui i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), o comunque i fabbisogni *standard*, anche attraverso la nomina di un Commissario, come imposto dalla Costituzione per rimuovere le disuguaglianze economiche e sociali, guardando a tutte le criticità che un accentramento diffuso ha creato nei rapporti tra con le Regioni, eliminando lacci e laccioli che gravano sul sistema, così che l'art. 116, 3° comma, possa assumere quella funzione che dovrebbe essergli connaturata, ossia dare risposte flessibili alle esigenze manifestate dalle singole Regioni, senza disgregare l'impianto unitario costituzionalmente garantito e aggravare il già esistente divario tra Nord e Sud.

---

(15) G. ARMAO, *Le ragioni della Sicilia e le proposte delle regioni del nord*, in corso di pubblicazione, il quale analizza gli effetti potenzialmente negativi sulla Sicilia, in particolare, e gli strumenti per contrastarli; A. GIANNOLA, G. STOMAILOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. econ. Mezz.*, 1-2, 2018.



## Autonomia differenziata: il lascito di Luciano Vandelli\*

*Girolamo Sciullo*

Faccio riferimento allo scritto di Luciano Vandelli *Il regionalismo differenziato* comparso nella *Rivista AIC* n. 3, 2019<sup>1</sup>. Si tratta, se non dell'ultimo, di uno degli ultimi suoi contributi scientifici.

Lo scritto muove dall'affermazione secondo la quale «l'Italia è un Paese accentrato». A giustificarla sarebbero gli indicatori raccolti dal *Regional Authority Index*, elaborati da un gruppo di ricerca di Oxford, dai quali risulterebbe che la più avanzata delle Regioni speciali italiane avrebbe un'autonomia inferiore a quella della più modesta Comunità Autonoma spagnola.

Di seguito si occupa del tema della differenziazione, rilevando che esso rappresenta un problema non esclusivamente italiano, ma diffuso anche in altri Paesi, e da ognuno affrontato con approccio specifico. In ogni caso, almeno in Europa, nessuno sarebbe propenso a credere che «l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale fra i cittadini»<sup>2</sup>.

Nel caso dell'Italia Luciano evidenzia che nel nuovo Titolo V emergerebbero due poli fondamentali: da un lato il principio di differenziazione sancito dall'art. 118 – assieme a quello di adeguatezza e sussidiarietà – per la distribuzione delle funzioni amministrative, da reputarsi però

---

\* 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) La pubblicazione è del 4 settembre 2019. Lo scritto rappresenta la sbobinatura corretta dall'A. della lezione tenuta al Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi il 27.03.2019.

(2) P. 575.

di valenza generale, e, dall'altro, i valori unitari con i relativi strumenti di garanzia, quali in particolare i livelli essenziali, la perequazione e la solidarietà del sistema finanziario, i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, la leale collaborazione.

Fra questi poli si inserirebbe l'art. 116, c. 3, delineando una via peculiare per la modulazione delle competenze e delle politiche pubbliche in relazione alle richieste avanzate dalle diverse realtà regionali.

Passando poi alle note vicende delle iniziative assunte al riguardo da alcune Regioni, Luciano anzitutto esprime delle riserve di metodo: opacità dei passaggi fin qui (al marzo del 2019) intervenuti, mancato coinvolgimento nella fase di predisposizione delle intese delle organizzazioni economico-sociali del Paese, del sistema delle Regioni (tramite la Conferenza Stato-Regioni) e soprattutto del Parlamento (attraverso la Commissione parlamentare per le questioni regionali e le Commissioni competenti per settore), nonché i toni impropri e deformati che hanno improntato inizialmente il tema delle risorse finanziarie (il riferimento è alla richiesta del c.d. residuo fiscale), la cui quantificazione in sede attuativa oltretutto seguirebbe un procedimento anch'esso fondamentalmente limitato al Governo e alla Regione di volta in volta interessata<sup>3</sup>.

Nel merito Luciano esprime l'avviso che l'art. 116, c. 3, «non si presta e non si deve prestare a trasferimenti con l'attribuzione di intere materie nella loro interezza nella loro generalità e vaghezza», sicché dovrebbe parlarsi solo «di funzioni precisamente individuate, individuando anche i margini, i vincoli e le relazioni con le discipline stabilite dallo Stato»<sup>4</sup>.

I punti fin qui richiamati rappresentano le necessarie premesse per la soluzione del quesito che occupa la parte finale dello scritto<sup>5</sup>, ma che sotto il profilo dell'importanza ne costituiscono il vero nucleo centrale. Luciano si pone l'interrogativo sugli scopi che le Regioni hanno perseguito con le iniziative da loro intraprese. Alle risposte per così dire più immediate, quali modulare le normative rispetto alle caratteristiche e alle esigenze delle singole Regioni, dimostrare di saper gestire le azioni

---

(3) Pp. 576 ss.

(4) Pp. 577 e 578.

(5) Ad essa seguono le risposte alle domande dei partecipanti al seminario.

pubbliche meglio dello Stato, Luciano, collegandosi alla osservazione formulata all'inizio, preferisce anteporre la «sensazione ... che le Regioni si sentano danneggiate da eccessivi vincoli e da una gestione complessivamente accentrata. In definitiva le Regioni colgono il 116, c. 3 come occasione per richiedere l'eliminazione di vincoli che ritengono fortemente pregiudizievoli»<sup>6</sup>.

Di qui la conclusione, che è anche una proposta:

«Se le cose stanno in questi termini, occorrerebbe, a mio avviso, chiudere questa fase del percorso e ragionare su impostazioni diverse: magari assumendo 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. ... Con una analisi di questo tipo, sarebbe possibile scindere, da un lato, ciò che è utile per liberare le Regioni ed il regionalismo da lacci e laccioli che gravano in via generale su tutto il sistema, e che cosa, invece, può essere utile per dare risposte a dinamiche proprie di ogni singola Regione»<sup>7</sup>.

A cosa vuole alludere l'affermazione «chiudere questa fase del percorso e ragionare su impostazioni diverse...; procedendo quindi ad una verifica punto per punto dei problemi di funzionamento del sistema regionale nel suo complesso»? Manca l'articolazione dei dettagli, ma il contenuto non può essere dubbio, né in termini negativi (per quello che non è compreso), né in termini positivi (per quello che è racchiuso).

In negativo, significa che per il ricorso al meccanismo dell'art. 116, c. 3, non si pongano come precondizioni (secondo quanto invece, invero alquanto confusamente, emerso dal dibattito sul tema e dalle stesse proposte dell'attuale Responsabile per gli affari regionali e le autonomie del Governo): l'attuazione dell'art. 3 Cost., l'approvazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni standard *ex art.* 117, c. 2, lett. *m*), l'appro-

---

(6) P. 578.

(7) P. 579.

vazione di una “legge quadro” per l’attuazione dell’art. 116, c. 3, un riequilibrio territoriale degli interventi pubblici non solo fra Nord e Sud, ma anche all’interno delle stesse Regioni settentrionali, l’estensione dell’autonomia differenziata a Città metropolitane e a Comuni.

Di tutto ciò Luciano non fa cenno, e non perché sottostimi l’importanza dei valori unitari e dei relativi strumenti di tutela (nello scritto richiamati e sottolineati), ma evidentemente perché non li considera precondizioni logico-giuridiche dell’autonomia differenziata. Egli pensa ad altro, ad «una verifica punto per punto dei problemi di funzionamento del sistema regionale nel suo complesso», che consenta di tenere distinto «ciò che può essere utile per liberare le Regioni da lacci e laccioli che gravano in via generale su tutto il sistema» da ciò che «può essere utile per dare risposte a dinamiche proprie di ogni singola Regione».

In positivo allora a me sembra che egli ponga l’esigenza dell’apertura di una nuova stagione di regionalizzazione, segnata grosso modo da una nuova l. 59/1997 e da un nuovo d.lgs. 112/1998, da valere per la generalità delle Regioni e poi – “a valle” di quanto “liberato” a favore dell’intero sistema regionale – arricchita dall’utilizzo dell’art. 116, c. 3, «per funzioni precisamente individuate» come risposta a esigenze peculiari delle singole Regioni.

Si tratta di una prospettiva pienamente condivisibile, se non altro perché (l’unica) in grado di porre nel necessario cono di luce il tema del ruolo (estensione e poteri) del centro<sup>8</sup> a garanzia del quadro unitario di regole generali e delle funzioni amministrative indivisibili di sistema, elemento questo che nell’assetto del nuovo Titolo V (ispirato all’enumerazione delle competenze statali sul piano della legislazione e al criterio della sussidiarietà sul piano dell’amministrazione) rappresenta il vero punto di partenza ovvero la precondizione necessaria per ogni nuovo conferimento di funzioni (legislative e amministrative) alle autonomie territoriali.

---

(8) Su di esso richiamano l’attenzione R. BIN, *Le materie nel dettato dell’art. 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, luglio 2019, pp. 8 e 9, e M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta*, in *Aedon*, 3, 2019, par. 1.

Vero è che si tratta di una prospettiva “dissonante” rispetto al dibattito e alla vicenda in corso. Ma vi sono ragioni per non lasciarla cadere, così riassumibili.

Appare anzitutto impropria la richiesta per la quale la realizzazione dei valori unitari (che, si ribadisce, va perseguita con o senza l'autonomia differenziata) debba precedere la differenziazione del sistema politico-amministrativo. Che funzioni o politiche esercitate dallo Stato vengano assegnate ad una Regione perché le espleti con riguardo alla sua popolazione rappresenta un dato “neutro”, non avvantaggia né lede la posizione dei residenti nelle altre Regioni (va da sé, a condizione che l'esercizio si espliciti nel rispetto della cornice unitaria comune). Questo vale anche per le risorse finanziarie. Trasferire la risorsa necessaria a esercitare la funzione conferita di per sé costituisce solo la modifica di una posta contabile: la maggiore autonomia in termini di funzioni, da sola, non comporta né arricchimento finanziario per la Regione che ne beneficia, né un impoverimento per le altre<sup>9</sup>. A meno che non si consideri la differenziazione per sua essenza un valore negativo, perché collidente con il principio di eguaglianza. Ma deve essere allora ben chiaro che così impropriamente si sovrappongono «il piano dell'ordinamento comune nell'oggettività dei principi e diritti che esso individua e sancisce e il piano dell'organizzazione politico-amministrativa»<sup>10</sup>, che vanno invece tenuti distinti, pena l'elisione dell'essenza stessa dell'autonomia. Non convince poi il ricorso, per di più “massivo”, al meccanismo dell'art. 116, c. 3, per il conferimento di funzioni amministrative. Nell'economia del Titolo V l'allocazione delle funzioni amministrative è dall'art. 118 previsto che avvenga tramite legge ordinaria (statale o regionale a seconda della competenza). Tale disposizione consente di tener conto delle esigenze proprie delle singole realtà regionali attraverso il criterio

---

(9) Cfr. R. BIN, *Le materie*, cit., p. 7.

(10) G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, ora in *Scritti scelti*, II, Napoli, Jovene, 2010, pp. 794-5, il quale rileva che l'unità dell'ordinamento «guarda alle esigenze, ai risultati di uguaglianza e di pari promozione delle condizioni di vita di tutto il territorio nazionale secondo *standard* minimi comuni ed è a questo ambito circoscritta, senza interferire sulle modalità con cui conseguire tali risultati e condizioni e senza d'altronde impedire che in sede regionale e locale si raggiungano condizioni, risultati e *standard* di livello superiore» (pp. 792-3).

della differenziazione esplicitamente menzionato. D'altro canto l'attuazione dell'art. 118 si presta anche a forme di flessibilità in grado di tener conto delle diverse "capacità amministrative" delle Regioni, tramite un'allocazione subordinata a condizioni e a verifiche della idoneità a svolgere la funzione da parte della Regione richiedente<sup>11</sup>.

È da aggiungere che il ricorso all'art. 116, c. 3, oltre a comportare un procedimento legislativo aggravato, sconterebbe una limitazione che l'art. 118 non conosce, ossia di poter conferire funzioni amministrative nelle materie di cui all'art. 117, c. 2, solo relativamente a quelle di cui alle lett. *l)*, *n)* e *s)*.

L'art. 116, c. 3, si riferisce perciò, essenzialmente, ad ambiti di autonomia legislativa. Sotto questo profilo può discutersi se esso debba servire per «completare la allocazione di nuove funzioni amministrative con il corrispondente potere legislativo»<sup>12</sup> o piuttosto per permettere alle Regioni di sviluppare particolari politiche pubbliche<sup>13</sup>. Appare però improprio il tentativo di un suo utilizzo "massivo" (per tutte le materie consentite dalla lettera della disposizione), sia perché è concettualmente difficile pensare che le peculiarità delle singole Regioni ordinarie siano tali da giustificare una competenza legislativa "ampliata" a tutto raggio, sia perché, come risulta da una lettura combinata del primo e del terzo comma dell'art. 116, lo strumento della legge ordinaria seppur rinforzata non pare sufficiente per costituire assetti anche solo di simil-specialità (ossia assimilabili a quelli delle cinque Regioni speciali), ma sembra consentire esclusivamente una «ordinaria specialità»<sup>14</sup>, ossia un'autonomia delle Regioni a Statuto ordinario ampliata per quello che è richiesto da loro specifiche peculiarità.

Alle considerazioni appena esposte si può facilmente obiettare il dato fattuale, ossia che il processo dell'autonomia differenziata ha preso

---

(11) Cfr. R. BIN, *Il "regionalismo differenziato" in Italia e l'utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *questa Rivista*, 1, 2008, p. 16.

(12) Così M. CAMMELLI, *Regionalismo*, cit., par. 2.

(13) Cfr. R. BIN, *Le materie*, cit., p. 16 e dello stesso A., *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4, 2018, p. 577 ss.

(14) Per l'espressione cfr. G. PASTORI, *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, in *Amministrazione*, 3, 2004, p. 482.

tutt'altra direzione. Il che è indubbio, e impone di cercare di darne una spiegazione, se è vero che “il reale è razionale”.

Quest'anno ricorre il 50° anniversario della istituzione delle Regioni ordinarie, ma la formula espressiva «Regioni senza regionalismo»<sup>15</sup>, profondamente vera nel 1980, mantiene tuttora validità. Le vicende dell'autonomia differenziata, per un verso, nascono da un'acuita insoddisfazione per lo stato di (in)attuazione (anche sotto il profilo della fiscalità) del Titolo V riformato, per altro verso, testimoniano le difficoltà e le ritrosie che si frappongono alla realizzazione di un autonomismo “preso sul serio” e quindi di un regionalismo compiuto.

L'indicazione di Luciano ci ricorda che, a dispetto della propensione tutta (o quantomeno molto) italiana all'“arabesco”<sup>16</sup>, può attuarsi un ordine delle cose razionale, nel senso di improntato a criteri di congruenza, funzionalità e ragionevolezza sostanziale.

Per noi, che abbiamo perso la Sua presenza, rappresenta un messaggio prezioso, un vero e proprio lascito.

---

(15) G. PASTORI, *Le Regioni senza regionalismo*, ora in *Scritti scelti*, I, cit., p. 261 ss.

(16) E. FLAIANO, *La solitudine del satiro* (1973), ora Adelphi, Milano 1996, p. 356 («In Italia infatti la linea più breve tra due punti è l'arabesco. Viviamo in una rete di arabeschi»).



## Profili problematici e prospettive del sistema delle autonomie locali\*

*Francesco Manganaro*

### **1. Il sistema delle autonomie locali negli studi di Luciano Vandelli**

L'opera ed i lavori di Luciano Vandelli segnano un punto fondamentale negli studi sugli enti regionali e locali<sup>1</sup>. Nei suoi scritti è palese non solo l'approfondimento scientifico, ma anche la sensibilità istituzionale, coltivata nelle sue esperienze all'interno delle amministrazioni pubbliche. Come ricorda Gianluca Gardini nell'editoriale pubblicato su *Istituzioni del federalismo*<sup>2</sup>, Vandelli rappresenta uno studioso in grado di conciliare regionalismo e tutela degli Enti locali, poiché è inutile e dannosa la litigiosità nel sistema istituzionale delle autonomie.

Non mi sembra casuale che negli anni Ottanta del secolo scorso il manuale di Vandelli<sup>3</sup>, scritto con Franco Mastragostino, sia dedicato a Comuni e Province, ma che, nel tempo, quell'opera diventi *Il sistema delle autonomie locali*, un testo in cui la disciplina degli Enti locali viene letta alla luce dell'esigenza di uno sviluppo sinergico tra tutti gli enti ter-

---

\* 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) Tra i numerosi significativi lavori di Luciano Vandelli, si segnalano: L. VANDELLI, *I controlli sull'amministrazione regionale e locale*, Bologna, 1984; *L'ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142*, Rimini, III ed., 2000; *Il governo locale*, Bologna, III ed., 2014; *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni* (con la collaborazione di P. BARRERA, T. TESSARO, C. TUBERTINI), Rimini, 2014; *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, VII ed., 2018.

(2) G. GARDINI, *Luciano Vandelli, il giurista che amava scrivere storie*, in *questa Rivista*, 2019, p. 585 ss.

(3) L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, *I Comuni e le Province*, Bologna, 1998.

ritoriali, considerando l'autonomia come un rapporto osmotico tra Regioni ed Enti locali.

Mi piace leggere la storia umana e scientifica di Luciano Vandelli come Lui stesso la descrive nel suo intervento in occasione della consegna del Nettuno d'oro il 13 maggio 2019 nella sua Bologna. Nelle parole affettuose per la sua città si coglie il contesto ambientale in cui si sono conformate e consolidate le sue convinzioni. Una città con una vivace vita culturale e con un'Università di lunga tradizione, in cui è possibile confrontarsi con colleghi e studenti di ogni parte del mondo.

Invero, il tema dell'autonomia è una costante di un'autorevole parte della scuola bolognese, basti pensare ai lavori degli anni Settanta sul decentramento amministrativo e sulla delegazione di Roversi Monaco<sup>4</sup>. Vi è una consonanza di idee, fondata sulla necessità di superare le ingegnerie istituzionali o meglio costruirle a partire dalle reali esigenze dei territori e dei cittadini, in una comunità nazionale unitaria che, pur riconoscendo le differenze territoriali, sia in grado di offrire prestazioni di beni e servizi analoghe in tutto il Paese. Si consolida l'idea fondamentale che gli enti più vicini ai cittadini, quali sono i Comuni, siano non solo perimetro adeguato dei servizi, ma soprattutto crogiolo dell'esercizio maturo e condiviso della democrazia. È una convinzione che accomuna la Scuola bolognese, con i suoi costanti richiami ai doveri di prossimità ed al principio di solidarietà, sanciti dalla nostra Costituzione, ma spesso inattuati per l'inefficiente organizzazione delle amministrazioni.

## ***2. La crisi dell'autonomia incompiuta***

Prendendo spunto da questi studi, si possono sviluppare alcune osservazioni che riguardano l'autonomia comunale, nell'ottica "vandelliana" di una crescita complessiva degli Enti locali e delle Regioni. Non si può non notare, innanzitutto, come l'entusiasmo autonomistico degli anni Novanta del secolo scorso – caratterizzato dalla Carta europea dell'autonomia locale, dalla legge 142/90 sugli Enti locali e dalle successive leggi Bassanini del biennio 1997/98, culminato nella riforma costituzio-

---

(4) F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970; Id., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970.

nale del 2001 – abbia ceduto il posto ad una malinconica retromarcia in cui si ripresentano, con modalità e tempi diversi, i fantasmi di una deriva centralistica, dannosa non tanto per questioni di gerarchia tra enti quanto piuttosto per l’incapacità del livello statale di percepire i differenziati bisogni dei territori, come bene è previsto nell’art. 118 della Costituzione.

L’involuzione di un’autonomia incompiuta appare molto evidente<sup>5</sup>. Passando dai manuali degli anni Novanta a quelli più recenti se ne ha chiara prova. Scrive Vandelli, nel volume *Il sistema delle autonomie locali*, che tra il 2009 ed il 2012 la legislazione degli Enti locali ha avuto come solo obiettivo la riduzione dei costi, con interventi «intricati e confusi» e con un taglio della spesa pubblica tutto a carico degli enti territoriali e non anche di quelli statali. Ma la riduzione della spesa – ed è qui il punto più grave – non è solo un evento temporaneo a cui si potrebbe porre rimedio in futuro, ma è un danno permanente all’organizzazione amministrativa, in quanto «incide in termini strutturali sulle organizzazioni pubbliche tendendo a ridimensionare, accorpare, sopprimere organi ed enti».

Incidere negativamente sull’organizzazione vuol dire ridurre i servizi ai cittadini. La meritoria giurisprudenza della Corte costituzionale sulla tutela dei c.d. diritti finanziariamente condizionati<sup>6</sup> viene sostanzialmente elusa, poiché l’erosione dei diritti avviene in pratica con il depauperamento delle strutture amministrative destinate a compiti primari quali l’istruzione e la sanità. E ciò non solo per la riduzione delle risorse disponibili, ma anche per la perdita di capacità tecnico-professionali degli Enti locali, dovuta all’esternalizzazione dei servizi, che ha comportato un esodo dagli Enti locali delle migliori risorse professionali<sup>7</sup>, senza neppure un adeguato *turn-over*. Il complesso di questi elementi rende

---

(5) G.C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Amministrazione in cammino*, 2015; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *questa Rivista*, 3, 2015, p. 533 ss.; F. MANGANARO, *L’autonomia incompiuta*, Napoli, 2016.

(6) Si veda per tutte la sentenza Corte cost. n. 275/2016 con i relativi commenti in [www.giurcost.org/decisioni/2016/0275s-16.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2016/0275s-16.html).

(7) F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell’autonomia locale tra principi costituzionali e carta europea delle autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, Roma, 2017, p. 25.

un mero *flatus vocis* l'enunciazione dei diritti rispetto all'impossibilità di realizzarli in concreto.

### ***3. La complessa questione della ripermetrazione dei Comuni connessa alle migliore gestione dei servizi***

Il sistema delle autonomie è complesso ed ogni modifica di un pezzo di esso provoca contraccolpi sugli altri enti territoriali e finanche un complessivo ripensamento sullo Stato e sul potere pubblico<sup>8</sup>.

Nel dibattito pubblico attuale e nei programmi dei Governi non vi è alcuna attenzione su un'eventuale riforma degli Enti locali.

La stessa discussione sul regionalismo differenziato, al di là di ogni giudizio sul suo contenuto sostanziale<sup>9</sup>, si ferma a valutare quali e quante funzioni trasferire alle Regioni, senza considerare gli effetti sulle autonomie locali, trascurando le ovvie interferenze che l'ampliamento delle funzioni legislative delle Regioni comporta. È un modo errato di pensare alle riforme rispetto a quanto avvenuto, ad esempio, con le leggi Bassanini degli anni Novanta, che conferivano funzioni e compiti, nello stesso tempo, a Regioni ed Enti locali, con un'innovazione complessiva dell'intero sistema delle autonomie; peraltro quella riforma partiva, come è logico, dalle fondamenta del sistema autonomistico, cioè dall'attribuzione ai Comuni della funzione amministrativa.

L'idea degli anni Novanta di una costruzione dal basso del sistema istituzionale naufraga, però, davanti alle difficoltà di sopravvivenza dei Comuni, i primi depositari dell'attività amministrativa e dei servizi per i cittadini ai sensi dell'art. 118 Cost.

---

(8) F. CORTESE, *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., rileva acutamente che «ripartire dall'autonomia, allora, non può che significare la riscoperta del quadro comune dell'autonomia: il che comporta, da un lato, accettare l'idea che l'autonomia non sia prerogativa delle sole autonomie (o, peggio ancora, di alcune, sole, tra le autonomie...), ma anche dello Stato e del potere pubblico *tout court*; dall'altro, tornare alle intuizioni tuttora potenzialmente feconde della dottrina che nell'autonomia non legava (soltanto) la tutela di circuiti politico-rappresentativi di tipo comunitario, ma traguardava (anche) un'istanza di razionalizzazione dei conflitti territoriali e di apertura alla società civile».

(9) Sia consentito rinviare, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 995 ss.

Tuttavia, rimane immutabile la certezza che i Comuni, enti esponenziali delle collettività locali, siano gli unici enti insostituibili per curare gli interessi di prossimità, in cui si sviluppa la personalità degli individui e si realizza la solidarietà sociale, caratteristica fondante dei sistemi democratici.

Per questo, è indispensabile aprire una nuova stagione di maggiore attenzione sugli Enti locali, ancora oggetto di un Testo unico anteriore alla modifica della Costituzione del 2001, che mostra tutti i suoi limiti, in una realtà sociale ed istituzionale assai più complessa rispetto al passato<sup>10</sup>.

Alcuni profili di questa potenziale innovazione vanno segnalati, nei limiti consentiti dal presente lavoro.

Una prima questione, sempre discussa ma mai risolta, attiene alla scala geografica adeguata ai servizi da realizzare. In un sistema plurilivello e policentrico in cui più enti di governo intervengono sulla medesima questione, più che una difficile ripartizione di materie bisogna realizzare una riorganizzazione territoriale a “scala geografica variabile”, prevedendo procedimenti differenziati a cui possano partecipare in maniera flessibile enti diversi. In sostanza, anche per decidere sullo stesso genere di questione amministrativa, potrebbe essere richiesta, in una determinata circostanza, un tipo di coalizione decisionale e, in una circostanza diversa, un'altra forma di collaborazione istituzionale<sup>11</sup>.

Ciò non esclude, anzi rende più necessario, un riassetto territoriale che parta dalla ripermimetrazione dei territori comunali, che ben potrebbe at-

---

(10) G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, 10 luglio 2019.

(11) Osserva F. CORTESE, *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, cit., p. 70, che «in molti casi, infatti, gli agglomerati cittadini, con tutta la loro rete di servizi e di infrastrutture, superano spesso il livello comunale, quello provinciale e anche quello in senso stretto metropolitano, spingendosi talvolta verso direttrici apertamente ultraregionali. Altre volte, invece, la città reclama il suo spazio anche nello spazio dell'ente esponenziale di immediato riferimento, dando vita ad istanze di comunalità interna e circostanziate che non possono più dirsi automaticamente assorbite nella legittimazione politica dell'istituzione del governo locale».

tuarsi, con le opportune cautele, con legge regionale<sup>12</sup>, come previsto dall'art. 113, c. 2 Cost.<sup>13</sup>.

Nonostante la riduzione del numero dei Comuni da 8.101 agli attuali 7.904, permane una sostanziale disomogeneità, in quanto solo il 15 per cento circa di essi ha più di 10.000 abitanti e 5.496 non raggiungono il numero di 5.000 abitanti.

L'esperienza dell'associazionismo comunale imposto (come nella prima formulazione della legge 142/90) o sostenuto ed incentivato (come nelle successive disposizioni normative), non basta più. È urgente passare alla fase attuativa di una modifica delle circoscrizioni comunali, non solo nel senso di favorire l'aggregazione dei piccoli Comuni ma anche nel senso inverso, consentendo ai Comuni medio-grandi di tornare alla positiva esperienza di forme di frazionamento territoriale, come i municipi o le circoscrizioni, luoghi privilegiati del dibattito democratico e dell'efficiente gestione dei servizi.

Da questo punto di vista, se è da valutare positivamente la riduzione del numero dei Comuni avvenuta in questi ultimi anni attraverso Unioni o associazioni di Comuni per la gestione dei servizi, si cadrebbe in un grave errore ove si ritenesse che queste forme di collaborazione tra Enti locali siano, da soli, fattori risolutivi della crisi dei Comuni.

È necessaria una radicale modifica del Testo unico sugli Enti locali sotto più profili. A tale proposito, la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 33/2019 – giudicando illegittimo l'obbligo imposto ai Comuni dall'art. 14, c. 28, del d.l. 78/2010, di aggregarsi per lo svolgimento dei servizi, anche quando essi dimostrino la mancata utilità di tale aggregazione in termini di efficacia dei servizi – rileva criticamente, in un *obiter dictum*, la trascuratezza del legislatore nei confronti delle auto-

---

(12) Sul punto si vedano le sentenze n. 2 e n. 21 della Corte costituzionale, con la nota di C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 521 ss., nonché la più recente sentenza Corte cost. n. 214/2019.

(13) In questo senso, pur rilevandone la problematicità di attuazione: G.C. DI SAN LUCA, A. DE CHIARA, G. MARTINI, *La necessità di rivisitare la disciplina delle autonomie territoriali dopo il referendum del dicembre 2016 e l'opportunità di adeguarla alla politica europea di incentivazione delle strategie macro-regionali*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 117; A. PIRAINO, *Un nuovo Comune policentrico per la nuova Italia*, *ivi*, p. 227.

nomie locali, le cui funzioni essenziali sono ancora regolate in maniera contingente da un decreto legge<sup>14</sup>. La Corte critica una disciplina ancora uniforme di funzioni e servizi attribuiti agli enti territoriali, in spregio ai principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, perché l'uniformità non consente di garantire eguale godimento dei servizi tra i cittadini di un grande e di un piccolo Comune.

#### 4. Comuni ed enti di area vasta

In secondo luogo, non ha senso valorizzare il ruolo dei Comuni senza pensare che il sistema autonomistico o funziona in maniera integrata o fallisce nel suo complesso.

L'esigenza di configurare Enti locali adeguati ai differenti interessi da perseguire ha dato luogo ad un lungo dibattito sul rapporto tra Comuni ed enti di area vasta, concentrandosi principalmente sul ruolo della Provincia e sulla sua eventuale abolizione. L'approvazione della legge Delrio, che ora regola Province e Città metropolitane, presenta luci ed ombre<sup>15</sup>. Il sistema di elezione degli organi, con elettorato attivo e passivo attribuito ai Sindaci ed ai consiglieri comunali del territorio, se pure pone problemi in merito alla democraticità delle elezioni di secondo grado ed alla contrazione della partecipazione politica dei cittadini<sup>16</sup>, ha

---

(14) Secondo la Corte, bisogna «richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali».

(15) F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni*, Milano, 2015; P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 61 ss.; S. AGOSTA, *Il risveglio (dopo una lunga amnesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, 3, 2018, p. 413 ss.; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 3 aprile 2019; C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *federalismi.it*, 6 marzo 2019; G. DI COSIMO, *Non c'è pace per le province: il caso delle funzioni in materia di ambiente*, in *AIC - Osservatorio costituzionale*, 4, 2019, 2 luglio 2019.

(16) Sul punto si è espressa la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 50/2015. Tra i numerosi commenti alla sentenza, tra gli altri: L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2015, p. 393 ss.; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, in *federalismi.it*, 8, 2015, 22 aprile 2015; A. SPADA-

avuto l'effetto di realizzare un *continuum* tra Comuni ed enti di area vasta, foriero di rapporti istituzionali necessariamente collaborativi per l'identificazione soggettiva personale degli organi di governo.

Un sistema autonomistico a base comunale può consentire azioni coordinate sul territorio, purché non si perda quella competenza tecnica acquisita dalla dirigenza degli enti di area vasta, che è molto diversa, per la natura degli interessi tutelati, da quella degli enti comunali, che curano interessi di prossimità.

Un discorso del tutto diverso va fatto, invece, per le Città metropolitane. Il sistema di elezione degli organi, a somiglianza di quello per le Province, configura una Città metropolitana a base comunale con identificazione soggettiva tra Sindaco del Comune capoluogo e Sindaco della Città metropolitana<sup>17</sup>. Ma le nuove Città metropolitane, se formalmente sostituiscono territorialmente le Province, hanno poteri ben più ampi, soprattutto in materia di assetto del territorio, di regolazione urbanistica ed infrastrutturale, di organizzazione dei servizi a rete ed inoltre, come le altre Città metropolitane europee, sono legittimate a rapporti diretti con le istituzioni dell'Unione europea, senza l'intermediazione delle Regioni. È palese, perciò, che, in questo caso, la base comunale non è più sufficiente a gestire un ente totalmente diverso e di più ampio respiro<sup>18</sup>.

---

RO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional* in *Rivista AIC*, 2, 2015, 1 maggio 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, 7, 2015; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, *Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *federalismi.it*, 8, 2015, 22 aprile 2015.

(17) È vero che la legge Delrio prevede che lo Statuto possa prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano (motivo che ha indotto la Corte costituzionale a ritenere conforme a Costituzione la legge Delrio su tale punto), ma è anche vero che questa possibilità per le Città metropolitane con meno di tre milioni di abitanti è sottoposta a delle condizioni, di fatto inattuate: l'approvazione del sistema elettorale con una legge statale e l'articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, la cui istituzione e denominazione avviene con legge regionale ai sensi dell'art. 133 Cost. Sul punto: D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum costituzionale*, 4, 2015; M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *federalismi.it*, 8 aprile 2015.

(18) F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, 12, 2015, 17 giugno 2015.

Su un altro versante, l'ampiezza e la rilevanza delle funzioni delle Città metropolitane fanno emergere nuovi problemi di rapporti collaborativi con le Regioni: ne è prova la tardiva o parziale attribuzione di funzioni alle Città metropolitane da parte delle Regioni e la sovrapposizione di funzioni che pone ora un problema di coordinamento non tanto tra Comuni e Province quanto tra Città metropolitane e Regioni<sup>19</sup>.

### ***5. Il commissariamento come strumento di espropriazione delle funzioni degli Enti locali***

È opportuno accennare ad un profilo più trascurato degli altri. Il commissariamento degli organi o di singoli settori o servizi di competenza locale costituisce una vera e propria espropriazione delle funzioni degli enti territoriali<sup>20</sup>.

Non si tratta più di un fenomeno eccezionale e sporadico, legato ad eventi di particolare gravità quali disastrosi fenomeni naturali, dissesto finanziario o infiltrazioni della criminalità organizzata.

Il fenomeno ha, invece, una così ampia estensione che in molti ambiti amministrativi il commissariamento è diventato la forma "ordinaria" di gestione<sup>21</sup>. Infatti, l'esercizio di funzioni proprie degli enti territoriali viene commissariato in molti altri casi, come, ad esempio, per la realizzazione delle grandi opere pubbliche come l'asse ferroviario Torino-Lione o di singole opere pubbliche incompiute con conseguenti modifiche degli assetti territoriali; oppure per le bonifiche dei siti industriali o la mitigazione dei rischi idrogeologici, ma anche per questioni legate

---

(19) A. LUCARELLI, *La città metropolitana ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 13, 2014, 25 giugno 2014; C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss.

(20) F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI, F. SAITTA (a cura di), *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, Atti del XXIV Convegno di Copanello, in corso di stampa.

(21) Secondo G. AVANZINI, *Origini e sviluppi del commissariamento*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI, F. SAITTA (a cura di), *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, Atti del XXIV Convegno di Copanello, cit., «le gestioni commissariali hanno progressivamente perso il carattere di temporaneità a causa del succedersi di continue proroghe, per divenire modelli stabili di una sorta di amministrazione parallela, che si affianca e si sostituisce a quella ordinaria sulla base di una scelta politico discrezionale del Governo».

alla più specifica competenza di un Comune come il problema del traffico delle grandi città.

Al di fuori delle situazioni di emergenza, il commissariamento è possibile per situazioni definite dal Governo come “grandi eventi”, individuati in fatti ed eventi eterogenei quali Expo 2015 o singoli eventi sportivi o religiosi, anche di rilievo minore<sup>22</sup>.

Non si può nascondere che l’innunerevole pletora di commissariamenti non solo espropria gli enti territoriali delle proprie funzioni, ma non sempre consente di perseguire quell’efficienza la cui mancanza si imputa alla scarsa operatività degli enti territoriali. Anzi, il più delle volte, la sovrapposizione di competenze e di uffici ordinari e straordinari commissariali costituisce un ulteriore aggravio nell’esercizio delle funzioni o dei servizi: ne sono tipici esempi i commissariamenti ultradecennali in materia di sanità e di riciclo dei rifiuti solidi urbani.

C’è dunque da chiedersi se non sia il caso di verificare quanto sia utile prevedere commissariamenti governativi che, sottraendo competenze agli enti territoriali, deresponsabilizzano le classi dirigenti locali e, in secondo luogo, consentono comportamenti derogatori rispetto alle regole ordinarie, ma senza con questo ottenere i risultati voluti in termini di efficienza.

## **6. *Garantire le risorse per un’effettiva autonomia***

Infine, accanto al profilo ordinamentale non si può trascurare quello finanziario.

La ristrettezza delle risorse utilizzabili a seguito della crisi economica e dei tagli della spesa pubblica nonché una cattiva gestione delle risorse hanno portato molti Comuni al dissesto: sessantasei si trovano ora in tale situazione, trecento hanno attuato le procedure di riequilibrio, novanta hanno superato la fase del dissesto<sup>23</sup>. Gli enti in disequilibrio finanziario gestiscono un bilancio vincolato dal piano di rientro, oggetto di costante monitoraggio della Corte dei conti, con vincoli alla spe-

---

(22) M. CAPANTINI, *I grandi eventi. Esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Napoli, 2010.

(23) M. DEGNI, *Rapporto Ca’ Foscari sui Comuni 2018. I Comuni italiani dopo la grande crisi finanziaria*, Roma, 2019.

sa ed obbligo di imposizione delle aliquote massime per i servizi locali. Una situazione difficile per la gestione dei servizi, molte volte dovuta a precedenti amministratori, non sempre oggetto delle dovute sanzioni. Il punto è ancora oggi molto controverso e foriero di ulteriori sviluppi. La Corte costituzionale (sent. n. 18/2019) ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, della legge 208/2015, che consentiva di ripianare il debito accertato nel piano di riequilibrio in un termine trentennale invece che decennale, come prima previsto. Il termine trentennale, ad avviso della Corte, è contrario al principio dell'equilibrio della finanza pubblica di cui all'art. 81 Cost.; rende impossibile determinare la responsabilità degli amministratori, diluendola nel tempo in modo che sia difficile collegarla con il mandato politico di un'amministrazione; inoltre, un tempo eccessivamente lungo per ripianare il bilancio comporta che i danni del dissesto si ripercuotano sulle generazioni future<sup>24</sup>.

Dopo tale sentenza il legislatore, vista la difficoltà dei Comuni di riprogrammare l'estinzione del debito nel nuovo termine decennale, introduce una nuova disposizione che consente di portare a termine il piano di rientro entro un limite temporale variabile che va da quattro a venti anni, tenendo conto congiuntamente del rapporto tra passività/impegni ed il numero di abitanti (art. 38, c. 1-*terdecies* del d.l. 34/2019, convertito in l. 58/2019, c.d. Decreto crescita)<sup>25</sup>.

La Corte costituzionale è di nuovo intervenuta, più di recente, in materia di bilanci degli Enti locali, sull'uso improprio delle anticipazioni di liquidità. La sentenza n. 4/2020 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme – art. 2, c. 6, del d.l. 78/2015 e art. 1, c. 814 della l. 205/2017 – che consentivano di utilizzare le anticipazioni di liquidità

---

(24) Secondo la Corte costituzionale, «la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di *deficit*, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata».

(25) Il termine è fissato in quattro anni per quei Comuni che hanno un rapporto passività/impegni fino al 20%, un termine di dieci anni per chi ha passività tra il 20% ed il 60%; quindici anni per i Comuni fino a sessantamila abitanti che hanno un rapporto passività/impegni superiore al 60%; venti anni per i Comuni con rapporto passività/impegni oltre il 60% con popolazione superiore a 60.000 abitanti e oltre il 100% per tutti gli altri Comuni.

al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini di cui al d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di destinarli al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione. Le norme sono dichiarate incostituzionali perché in contrasto con l'art. 119, c. 6 Cost., in quanto le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e – in quanto tali – sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Essendo prestiti di carattere eccezionale, sono finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento. Utilizzare, invece, tali fondi in sostituzione dell'accantonamento nel fondo crediti di dubbia esigibilità è una contraddizione quanto al fine stesso dell'anticipazione di liquidità, nonché contrario ai principi di un sano bilancio, in quanto permette all'Ente locale di effettuare nuove spese, addirittura aggravando il *deficit* strutturale preesistente.

La mancanza di risorse economiche, dovuta al pregresso debito da risanare, incide pesantemente sulla gestione dei servizi degli Enti locali, anche perché la mancata individuazione dei costi standard fa sì che i trasferimenti statali siano ancora effettuati tramite l'obsoleto sistema della spesa storica, inadeguato alle attuali esigenze degli enti<sup>26</sup>.

A proposito del finanziamento statale delle funzioni di Regioni ed Enti locali, bisogna ricordare l'orientamento costante della Corte costituzionale, riassunto e ribadito nella recente sentenza n. 6/2019. La Corte, pronunciandosi in questo caso su un ricorso di una Regione a Statuto speciale, ricorda che i vincoli finanziari e l'obiettivo del risparmio delle risorse non possono giungere al punto di sacrificare la copertura della funzioni e dei servizi che le Regioni devono svolgere, poiché «il limite intrinseco di tale processo riduttivo è l'impossibilità di svolgere correttamente le funzioni».

In conclusione, l'assestamento delle funzioni ordinamentali degli Enti locali, consolidatosi dopo l'esito negativo del referendum costituziona-

---

(26) A. ZANARDI, *Quali prospettive per la finanza decentrata?*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 39 ss.

le del 2016<sup>27</sup>, può consentire ora di valutare quali siano le modificazioni necessarie in uno scenario interno e sovranazionale<sup>28</sup> in cui gli enti territoriali devono essere motore dello sviluppo sociale ed economico dei territori.

Questo auspicio potrà essere realizzato affrontando le questioni che si sono qui delineate, creando o rivitalizzando luoghi e strumenti di coordinamento e di collaborazione tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni secondo un modello cooperativo voluto dalla Costituzione<sup>29</sup>, un modello che si dimostra sempre più necessario per affrontare la complessa transizione attuale.

---

(27) L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 35 ss.

(28) Anche il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, nel "Rapporto sulle autonomie in Europa" CG33(2017)07 del 10 ottobre 2017, esprime «preoccupazione per la generale carenza di risorse finanziarie degli Enti locali, e in particolare delle Province, e per l'assenza di effettive consultazioni sulle questioni finanziarie che li riguardano direttamente. Si evidenzia altresì il fatto che gli Enti locali non dispongono in pratica di personale adeguatamente qualificato. I rappresentanti delle Province e delle Città metropolitane non sono eletti a suffragio universale diretto e non sono retribuiti in modo appropriato per l'esercizio dei compiti di loro competenza». Perciò, il Congresso «esorta le autorità italiane a riesaminare, tramite consultazioni, i criteri per il calcolo dei tagli al bilancio e a revocare le restrizioni finanziarie imposte agli Enti locali, per garantire loro risorse sufficienti, proporzionate alle loro responsabilità. Raccomanda altresì di chiarire le competenze delle Province e Città metropolitane, introducendo nuovamente l'elezione diretta dei loro organi di governo, prevedendo una retribuzione appropriata dei loro amministratori e riesaminando le attuali restrizioni imposte in materia di risorse umane a livello locale. Il Congresso raccomanda infine alle autorità italiane di vigilare affinché le Regioni a Statuto ordinario dispongano di una maggiore autonomia finanziaria di entrata e di spesa».

(29) L. VANDELLI, *Riflessioni su autonomia e decentramento rileggendo le opere di Fabio Rovarsi Monaco*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, vol. I, *Studi introduttivi*, Bologna, 2018, p. 58.



## Luciano Vandelli e il “sistema” delle autonomie\*

*Claudia Tubertini*

La giornata odierna costituisce solo la più recente, e probabilmente non l'ultima, delle importanti occasioni – come le due giornate svoltesi nel 2016, presso l'Università di Bologna ed il Collegio di Spagna<sup>1</sup>, e le iniziative organizzate nel gennaio di quest'anno dall'Università di Barcellona, per il conferimento della *laurea honoris causa*<sup>2</sup> – nelle quali studiosi ed esperti hanno avuto modo di analizzare l'influenza dell'opera di Luciano Vandelli nella dottrina, ed il suo contributo, come giurista e come uomo delle istituzioni, alla riforma dello Stato. Proprio in tali occasioni è già stata sottolineata la vastità della sua produzione scientifica (una quindicina di volumi, più di 200 saggi e articoli, senza contare le curatele, le voci enciclopediche, i codici) e l'ampiezza dei temi di cui Luciano si è occupato nel corso della sua lunga e fortunata carriera. Tutto ciò non mette però in discussione l'assoluta centralità che nel suo lavoro ha avuto il tema – lo considero, volutamente, come un *unico* tema – delle autonomie regionali e locali a cui, non a caso, è dedicato anche questo convegno. A questo profilo della sua riflessione scientifica intendo quindi dedicare alcune brevi considerazioni.

---

\* 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) Racchiuse nel volume D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, J.J. GUTIÉRREZ ALONSO (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista. Giornate di studi in onore di Luciano Vandelli*, Bologna, Bup, 2018.

(2) Gli atti del colloquio internazionale in omaggio al Prof. Vandelli ed il resoconto della cerimonia di investitura del 28 e 29 gennaio 2019 sono reperibili nel volume T. FONT, C. TUBERTINI, A. GALÁN GALÁN (a cura di), *Las Reformas Del Estado*, Barcelona, Iustel, 2019.

La prima attiene al metodo con cui Luciano Vandelli si è sempre approcciato al tema. In tutti i suoi scritti, Regioni ed enti locali vengono analizzati, anzitutto, in una prospettiva sincretica, di sistema, che rifugge la doppia dicotomia diritto costituzionale/diritto amministrativo e diritto regionale/diritto degli Enti locali e che affonda le sue radici, da un lato, nella profonda convinzione dell'unitarietà del diritto pubblico – unitarietà che diviene, quindi, la prima ed essenziale lezione che Luciano ha trasmesso a tutti coloro che intendano affrontare lo studio delle autonomie territoriali – dall'altro, nella sottolineatura della peculiarità del sistema italiano quanto alla collocazione degli enti locali *tra* Stato e Regioni, specie dopo la riforma costituzionale del 2001 e la sua impostazione fortemente autonomista e al tempo stesso fortemente cooperativa<sup>3</sup>.

Un'attenzione al diritto regionale e locale che è, per Luciano, vera e propria passione: che non solo fonda ed alimenta il suo impegno nelle istituzioni, ma che influenza tutta la sua visione del diritto amministrativo come ordine giuridico che ha alla base le istituzioni più vicine ai cittadini – i veri laboratori dell'innovazione, della sperimentazione, della partecipazione, dell'inveramento del principio democratico – e che poi risale, via via, ai livelli superiori di amministrazione. Una passione così viva e sincera che non poteva non influenzare i suoi allievi, i quali, senza alcuna costrizione né per *captatio benevolentiae*, hanno finito per occuparsi di amministrazioni regionali e locali (spesso poi finendo, come Luciano, anche per lavorare a stretto contatto con le stesse), facendo diventare questa passione un po' anche la loro.

Nel mio caso, sono certa che l'attenzione per il sistema locale ha preso avvio dal primo libro che Luciano mi regalò, fresco di stampa, arricchito da un disegno in copertina da lui stesso tracciato: *Sindaci e Miti*<sup>4</sup>. Io ero all'inizio del mio percorso di dottorato, e stavo studiando tutt'altro tema. Ma di quel libro mi colpì tutto, a partire dalla dedica, significativa

---

(3) Il riferimento in questo caso è al capitolo intitolato *Gli Enti locali tra Stato e Regioni* del suo manuale *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, giunto nel 2018 alla sua settima edizione.

(4) L. VANDELLI, *Sindaci e Miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, il Mulino, 1997.

della sua passione civica, oltre che del suo impegno come studioso: «ai Sindaci: a quelli a cui mi legano esperienze di lavoro comune: a quelli che ho seguito da lontano. Ai sovraesposti Sindaci delle grandi Città: agli appartati Sindaci dei centri minori. Ai potenziali Sindaci: sperando che la lettura di questo libretto non li induca a desistere».

Poi, ebbi la fortuna, insieme ad altri colleghi, di essere subito dopo coinvolta da Luciano nella redazione di quello che sarebbe divenuto il decreto legislativo 112 del 1998, ovvero, il più importante momento di realizzazione di quello *Stato autonomista* che, avviato dalla legge n. 59 del 1997, avrebbe poi trovato conferma e sviluppo nella riforma costituzionale del 2001<sup>5</sup>. Ed è in quella occasione che iniziai a toccare con mano la complessità del sistema regionale e locale, la vastità di materie in cui essi operano e l'intreccio tra le funzioni che esercitano, e, dunque, l'importanza delle relazioni verticali ed orizzontali che essi intessono. Da quel lavoro si dipanarono, del resto, una serie di riflessioni significative riguardanti non solo l'assetto delle funzioni amministrative, ma anche il sistema dei raccordi interistituzionali, il riparto delle competenze legislative, i meccanismi di controllo, che Vandelli utilizzò per fornire il proprio contributo alla riforma, ed alla successiva attuazione, del nuovo Titolo V della Costituzione. A quel primo lavoro, dedicato all'attuazione della legge Bassanini, ne seguirono altri, ai quali ho avuto la fortuna di collaborare: dai numerosi progetti PRIN (l'ultimo dei quali dedicato proprio, secondo l'approccio unitario già sottolineato, alle *Autonomie territoriali*<sup>6</sup>), ai volumi curati per la Fondazione Astrid (anch'essi prevalentemente dedicati alle autonomie<sup>7</sup>), sino al commento all'ultima riforma organica delle autonomie locali, la legge Delrio, alla cui elaborazione

---

(5) Le riflessioni svolte da Luciano Vandelli, oltre che dalla sottoscritta, in quella fase di ideazione del decreto 112/1998 si ritrovano nel volume coordinato da G. FALCON, *Lo Stato autonomista*, Bologna, il Mulino, 1998.

(6) L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017.

(7) Come il volume F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, Bologna, il Mulino, 2016.

Vandelli non è stato certamente estraneo e che, non a caso, volle commentare per primo<sup>8</sup>.

Tutti i temi sopra elencati possono diventare un groviglio inestricabile, se non si segue un preciso metodo di analisi, avvertiva Luciano. E qui torno agli insegnamenti che ci ha lasciato: la necessità di operare, per ciascun singolo istituto del diritto regionale e locale, una lettura diacronica, che ne consenta una precisa collocazione nel tempo e che ne evidenzi la progressiva evoluzione, di pari passo con il mutamento della società e delle sue regole; il necessario ed essenziale riferimento alle radici costituzionali del sistema regionale e locale, ed alla promozione delle autonomie come perno del progetto di trasformazione della società insito nella Costituzione; la comparazione, come elemento indeclinabile di completezza di una analisi che non sia solo fine a sé stessa, ma che sia attenta alla ricerca di soluzioni, rinvenibili anche in ordinamenti lontani; l'attenzione alla *law in action*, all'effettività, alla "realtà", spesso così diversa dalla *law in the books*, soprattutto nelle amministrazioni locali; realtà che emerge non solo dalla raccolta e dallo studio dei dati, ma anche dal confronto diretto con coloro che nelle amministrazioni vivono ed operano: dal Presidente di Regione, sino al funzionario del piccolo comune di crinale.

E qui, ancora una volta, devo ringraziare Luciano perché la passione che mi ha trasmesso per il diritto regionale e locale è cresciuta anche grazie alle mille occasioni nelle quali ho potuto, studiando il diritto regionale e locale, anche conoscere dal vivo la realtà, così multiforme, delle nostre amministrazioni regionali e locali, girando in lungo e in largo l'Italia. La nostra collaborazione non si è infatti solo limitata alla ricerca scientifica, ma si è estesa anche a quella che, oggi, si chiama terza missione dell'Università: a fianco ed a supporto delle amministrazioni territoriali.

È questa, la stessa passione che cerco ora di trasmettere – certamente, facilitata dal percorso tracciato da Luciano, nei suoi innumerevoli studi – agli studenti: seguendo il suo insegnamento, cerco di tenere in-

---

(8) Il riferimento è al volume *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, contenente una prefazione dello stesso Graziano Delrio.

sieme, ancora una volta, Regioni ed Enti locali. Occasioni come quella di oggi, sia pure velata di malinconia, rinsaldano, senz'altro, il mio entusiasmo e la convinzione che molto resti ancora da dire, e valga la pena di studiare, del sistema regionale e locale: un sistema ancora incompiuto. Mi vengono, in proposito, in mente le parole che Luciano utilizzò per definire la "questione delle autonomie" in Italia quando, nel 2013, fu intervistato nel quadro di un ciclo di incontri con autorevoli giuristi sul tema del regionalismo: «nel nostro Paese sembra prevalere una instabilità di fondo, degli indirizzi politici, dei messaggi comunicativi, degli assetti sostanziali; con tensioni assai variegate, rispetto alle quali è precisamente la cultura autonomistica a manifestare le maggiori debolezze. Il tema riguarda, a mio avviso, in via generale la questione delle autonomie; ma ben può riferirsi particolarmente alla cultura regionalista, che – stretta tra federalismi di bandiera, robusti centralismi, frammentazioni localistiche – rischia di soffrire di una irrisolta fragilità»<sup>9</sup>.

Tante e tali sono le questioni riguardanti le autonomie regionali e locali emerse anche in questa occasione, che già da sole dimostrano quanto il diritto delle autonomie territoriali sia vivo e vitale e come la mirabile capacità di analisi, e di ideazione di soluzioni, di Luciano, ci mancherà. Sono convinta che, se fosse qui tra noi, ci suggerirebbe di affrontare insieme riforma regionale e riforma locale, che non possono essere trattate – la ragione è ormai chiara – separatamente. Il rischio, altrimenti, è quello di ricreare quella dicotomia che, secondo Vandelli, è appunto da evitare, l'idea che ci sia un "livello superiore" – quello regionale – ed uno "inferiore". Rischio che precisamente sembra palesarsi nell'attuale contesto politico-istituzionale, dove il dibattito sull'opportunità o meno del riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, secondo la procedura dell'art. 116, comma 3 Cost. (tema a cui lo stesso Vandelli ha dedicato molta attenzione), sembra aver messo in ombra una serie di questioni irrisolte dell'ordinamento locale, quello stesso ordinamento che costituisce il perno dell'intera architettura istituzionale della Repubblica.

---

(9) *Il regionalismo visto da Luciano Vandelli*, intervista reperibile nella rivista online *Diritti Regionali*, 21 marzo 2013.

In conclusione, ci direbbe Luciano, appare giusto affrontare con urgenza i nodi del regionalismo, così come è altrettanto necessario esplorare nuovi percorsi, nuove strade, come quella del regionalismo differenziato: ma tenendo conto dell'intero insieme delle autonomie territoriali, per evitare che la riforma non solo sia parziale, ma ineffettiva.

## 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 massime<sup>1</sup>, 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](http://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*<sup>2</sup>. 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 latina<sup>3</sup>. 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*<sup>4</sup> 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*<sup>5</sup> – 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 Comune<sup>6</sup>, 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'OECD<sup>7</sup>, 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](http://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 nazionale<sup>8</sup>.

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.



## Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli\*

*Daniele Donati*

### *1. Dalla Francia rivoluzionaria all'autonomia di oggi*

In questo contributo ho pensato di proporre alcune delle riflessioni svolte negli ultimi tempi con Luciano Vandelli, come a riprendere un dialogo – in realtà ininterrotto – con lui e le sue opere. In questo, cercherò di evidenziare i tratti di un approccio scientifico e di un metodo che, a mio parere, restano come la sua più importante, lucida, viva eredità.

Il tema, che ci vedeva spesso chiacchierare, e anche discutere fuori e dentro le sedi accademiche o istituzionali, è quello delle aree vaste e delle recenti riforme che le hanno attraversate.

Cominciamo dall'inizio.

La prima cosa che lessi di Luciano, dopo la tesi, fu il volume *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*<sup>1</sup>, pubblicato in occasione del convegno *Bologna-Nationes* (una serie di incontri internazionali dell'Alma Mater per il suo IX centenario) dedicato alla Francia.

---

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

Mi emoziona pensare a come, nelle nostre ultime conversazioni, Luciano mi raccontasse di come volesse tornare su quelle tracce, andando a narrare di tutti e ottanta gli invitati che appaiono nell'incoronazione di Napoleone di David. Un racconto a più piani, un vero e proprio romanzo costruito tra storia delle istituzioni e delle persone.

Di fatto era ancora e sempre affascinato dall'eredità specialissima di quel momento storico, dal segno lasciato sulla concezione dello Stato, il sistema dei diritti e il nostro sistema amministrativo prima da tre ventenni, e poi da un oscuro ufficiale d'artiglieria corso, diventato appunto imperatore.

In quella fascinazione, nell'attenzione a quei fatti e a quelle dinamiche, c'è l'essenza degli studi di Vandelli sul tema che qui intendo trattare.

Perché Luciano affrontava anche le vicende del tempo presente avendo non solo un lucido quadro delle norme in vigore, e della loro effettività, ma anche prestando attenzione all'origine dell'attuale sistema territoriale e ai problemi ad esso connessi, al contesto territoriale e storico, agli esiti ultimi per le comunità a cui l'attività delle amministrazioni deve essere rivolta. Si pensi a come ciò fosse per lui evidente fin da quel volume del 1990, dove stigmatizzava il disegno geometrico e strumentale della mappa dei Dipartimenti, operata dai rivoluzionari francesi in contrasto con l'*esprit de Province*, con le istanze autonomistiche pre-rivoluzionarie e i relativi radicamenti culturali.

In tutti i suoi lavori successivi, arricchiti e sostenuti da dati, tabelle, numeri, ritornava o comunque non era mai dimenticata quella parabola che partiva dal disegno di ambiti territoriali in ragione delle esigenze di decentramento e localizzazione del potere centrale e arrivava al riconoscimento della loro autonomia<sup>2</sup>.

Aveva accolto le parole di Giannini<sup>3</sup>, che riteneva oramai trascorso un tempo sufficiente a far accogliere il mutato ruolo degli enti intermedi

---

(2) Si veda in questo senso, esplicitamente, L. VANDELLI, *Dal «pouvoir municipal» all'autonomia territoriale*, in *La proteccion de los derechos frente al poder de la administracion*, Caracas, Editorial Juridica Venezolana, 1994, p. 369 ss.

(3) M.S. GIANNINI, *Scritti. Volume quinto. 1963-1969*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 909, ma anche E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978, p. 202.

da mere circoscrizioni statali a soggetti espressione del territorio, ma era convinto del fatto che la conoscenza delle origini dell'attuale sistema locale fosse illuminante nel tracciare la strada a venire, per costruire le riforme assecondando “il reale”, i bisogni delle comunità, la loro vocazione. Di fatto, non riesco a non pensare che fosse proprio la vicinanza ai cittadini la ragione della sua scelta di focalizzare la propria attenzione proprio ai poteri locali.

La riflessione sul concetto di autonomia<sup>4</sup>, sulla sua estensione e sulle sue forme, sulla sua affermazione specie nel secondo dopoguerra, in strettissima connessione con la forma democratica, è stata così al centro del suo impegno come studioso<sup>5</sup> e come amministratore.

Ne scrisse, e operò nelle istituzioni assumendola come chiave di una più diffusa e ampia partecipazione, di una prossimità positiva. Come spinta all'autoderminazione delle comunità, alla focalizzazione sui loro bisogni reali, alla loro crescita e alla contestuale semplificazione degli apparati.

---

(4) Si ricordino qui alcuni dei lavori essenziali precedenti all'opera di Vandelli, come G. ZANOBINI, *Autonomia pubblica e privata*, in *Scritti in onore di Carnelutti*, IV, Padova, Cedam, 1950, p. 185 ss.; ID., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 273 ss.; S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, p. 24 ss.; ID., *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto diritto pubblico*, II, 1987, 30 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 356 ss.; ID., *Autonomia locale e autogoverno*, in *Il corriere amministrativo*, 1948; ID., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 851 ss.; G. ZANOBINI, *Autonomia pubblica e privata*, in *Scritti in onore di Carnelutti*, IV, Padova, Cedam, 1950, p. 185 ss.; ID., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 273 ss.

(5) Tra i moltissimi altri, in via tutto antologica, si vedano L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali: commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142: norme complementari, documenti, schemi*, Rimini, Maggioli, 1990; ID., *Le pouvoirs normatifs des autonomies territoriales en Italie*, in AA.VV., *Gouvernance publique: quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques*, Paris, Institut de la Décentralisation, 2010, p. 78 ss.; ID., *Crisi economica e trasformazione del governo locale*, in *Astrid-Rassegna*, 21 settembre 2011, n. 143; ID., *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Paper per 58° Convegno di Studi amministrativi, Varenna 20-22 settembre 2012, pubblicato poi in *Revista catalana de dret public*, 46, 2013; ID., *Una svolta per il sistema delle autonomie*, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitana, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, Maggioli, 2014; ID., *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in *questa Rivista*, 1, 2014, p. 129 ss.; L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017; L. VANDELLI, *Il sistema delle Autonomie Locali*, Bologna, il Mulino, 2018.

## 2. La visione sulle Città metropolitane. Gli “azzardi” della l. 56/2014

Negli ultimi tempi, come ho detto, il nostro confronto si era concentrato specialmente sulle Città metropolitane, riformate nel 2014 in modo forse lacunoso, certamente accelerato, nell'urgenza di dare risposte a una crisi che, non solo nel nostro Paese, ha fatto riemergere decise istanze centraliste<sup>6</sup>.

Mi confortò allora, e mi conforta ancora adesso, sapere che vedevamo entrambi le Città metropolitane come prima reazione alla crisi, un'idea per il rilancio del Paese, e che – nonostante le critiche anche fondate che giungevano da più parti – condividevamo l'idea di dover operare con le poche norme a disposizione per ripensare questi enti secondo una logica diversa, nuova, che tenterò di declinare per sommi capi, nella brevità delle presenti note.

Non c'è dubbio che la l. 56/2014, oltre all'introduzione della forma di legittimazione indiretta degli organi su cui torneremo più avanti, tenti diversi azzardi.

In primo luogo, innestandosi sulla originaria ipotesi di cui all'art. 17 della l. 142/1990, scommette su dieci ambiti urbani (che diventeranno quattordici in ragione delle scelte autonome di Sicilia e Sardegna) tra loro diversissimi sotto molti punti di vista, alcuni dei quali di certo non rientrano tra le aree di maggior sviluppo del Paese<sup>7</sup>.

La scelta appare piuttosto motivata da ragioni perequative nella geografia nazionale, a costruire una rete che coprisse tutto Paese. E dà corpo ad amministrazioni differenziate in ragione delle condizioni e delle vo-

---

(6) Sul punto è esplicito L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 845 ss. e Id., *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 21 settembre 2011, n. 143 e in *Libro dell'anno del Diritto Treccani* 2012, Roma, 2012, p. 10 ss. Sul tema si vedano anche G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, p. 9 ss.; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *questa Rivista*, 2011, 3, p. 457 ss.; S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione*, in *Federalismi.it*, 17, 2012.

(7) Resta pur vero, come si usa ricordare, che le Città metropolitane: contano il 36% della popolazione; generano oltre il 40% del valore aggiunto; generano il 28% delle esportazioni; riuniscono il 35% delle imprese; hanno il 56% delle multinazionali insediate nel Paese; sono la sede di 55 atenei; sono la sede di circa la metà delle start-up innovative; hanno il 100% delle infrastrutture essenziali di trasporto.

cazioni particolari di questi luoghi ove, si ritiene, agitano interessi<sup>8</sup> peculiari che sollecitano un ente di governo dedicato.

Perciò (e questo è un altro azzardo) come rilevava anche Vandelli<sup>9</sup>, l'etichetta di "metropoli" non è apposta nel nostro ordinamento a città che presentano quegli elementi oggettivi e fattuali (demografici, socio-economici ecc.) che giustamente rilevano per geografi e urbanisti<sup>10</sup>, ma piuttosto qualifica le aree alle quali è assegnato un ruolo e quindi un modello istituzionale differenziato nel senso che qui si descrive.

Un processo opposto a quello tradizionale dunque, dal *nomen* alla *res*. Il quale però appare non del tutto ingiustificato: sfogliando infatti (e lo facemmo assieme) l'elenco dei centri urbani europei di dimensioni superiori ad (appena) 200.000 abitanti<sup>11</sup> ci si accorge di come per molti di

(8) Il richiamo, ricorrente e per me essenziale, agli interessi ci deve far ricordare la relativa teoria, i pochi ma determinanti scritti che l'hanno avviata anche rispetto al nostro ordinamento. In questo senso tra gli autori che si sono occupati del tema in tempi più vicini a noi segnaliamo, in ordine cronologico: E. BETTI, *Interesse (Teoria Generale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1962, vol. VIII, p. 838 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 49; L. MIGLIORINI, *Alcune considerazioni per una analisi degli interessi pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, p. 74 ss.; M. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, il Mulino, 1980; E. CARDI, *La manifestazione degli interessi nei procedimenti amministrativi*, Rimini, Maggioli, 1983-1984; M. STIPO, *Osservazioni in tema di poteri ed interessi pubblici*, in "Archivio Giuridico "Filippo Serafini", 1985, p. 225; G. ROSSI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Principi, Milano, Giuffrè, 2005, p. 67 ss.

(9) Si veda per tutti, L. VANDELLI (CON LA COLLABORAZIONE DI P. BARRERA, T. TESSARO, C. TUBERTINI), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni - La legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, in più parti a partire da p. 52 ss.

(10) Si pensi alle origini della regolazione urbana, così tecnica, che fin dal lavoro di R. BAUMEISTER, *Städterweiterungen in technischer, baupolitischer und wirtschaftlicher Beziehung*, Verlag von Ernst & Korn, 1876 stabilisce criteri qualificatori delle grandi città, e poi principi e regole che avranno fortuna per tutto il XX secolo. E ancora a J. STÜBBEN in *Der Städtebau. Handbuch der Architektur*, Kröner, Stuttgart, 1907 in cui oltre a criteri estetici delle metropoli si richiamano le disposizioni in vigore all'epoca. E poi le ipotesi alternative e opposte alla grande città, formulate nella seconda metà dell'Ottocento e nel primo Novecento, che in ogni caso partono da quella definizione e dal richiamo ai grandi agglomerati urbani: si pensi per tutte alle città lineari di Le Corbusier negli anni Trenta, pensate per il piano urbanistico di Algeri e così ben descritte, fra gli altri, da C. SARAGOSA, *Città tra passato e futuro: un percorso critico sulla via di biopoli*, Donzelli Editore, 2011. Sul piano normativo è invece l'Inghilterra a porsi all'avanguardia con l'istituzione nel 1855 del *Metropolitan Board of Work*, organo di pianificazione che opera sulla scia, spesso inespresa, del mito di una metropoli ordinata come chiave dello sviluppo urbano.

(11) CENSIS, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Report di ricerca, 2014, <http://www.astrid-online.it/static/upload/>

questi si siano trovate forme di autonomia (e quindi soluzioni istituzionali) diversificate rispetto al resto del territorio.

Il problema quindi, a ben vedere, non è tanto quello dell'attribuzione della qualificazione formale, quanto piuttosto quello di saper differenziare e adattare la forma istituzionale alla specificità del singolo contesto territoriale. Laddove il *nomen* diviene *identitas*, e l'*identitas* *realitas*. In Europa ciò avviene sostanzialmente su base normativa.

In Italia la Corte costituzionale, nella sent. 50/2015, ha affermato che il «nuovo ente [...] non potrebbe [...] avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali». È quindi rimesso soprattutto all'opera dei legislatori regionali, degli Statuti metropolitani e forse ancor di più alla costruzione in concreto per via amministrativa del profilo di ogni singola Città, declinare quanto detto (e quanto non detto) dalla legge in soluzioni idonee e adeguate alla condizione di sistemi urbani complessi. Il tutto, operando sulla relazione tra capoluogo e Comuni circostanti, sugli strumenti di cooperazione e integrazione con gli altri territori, sulla definizione dei procedimenti decisionali e sulle modalità della partecipazione degli attori economici e sociali e dei cittadini.

Coerente con questa lettura è l'evidente primarietà delle funzioni assegnate alle Città metropolitane<sup>12</sup> rispetto al profilo istituzionale e organizzativo, che pare essere del tutto servente allo scopo perseguito.

In altri termini, ritengo, l'interpretazione del nuovo ente va condotta a partire proprio dalle sue competenze, specifiche ed esclusive. La legge non a caso rubrica al primo posto (art. 1, comma 44, lett. *a*)) la "istituzionalizzazione" della pianificazione strategica come «atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio», e quindi come strumento di progettazione coordinata e di raccordo multilivello. E, coerentemente,

---

protected/Le-c/Le-citta-metropolitane-in-Europa-CENSIS\_febbraio-2014.pdf

(12) Così C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *questa Rivista*, 2, 2014, pp. 197-214.

prosegue elencando una serie di funzioni tutte legate alla crescita armonica del territorio (dalla pianificazione territoriale generale alle infrastrutture rilevanti della comunità metropolitana, dalla strutturazione e organizzazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici a «mobilità e viabilità») che culminano (art. 1 comma 44, lett. e)) con «promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale», con accento sul «sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città metropolitana come delineata nel piano strategico».

Quali siano le intenzioni del legislatore appare evidente: in un'ideale connessione tra la lett. a) e la lett. e) le Città metropolitane sono chiamate in prima persona alla progettazione dello sviluppo coordinato dell'area, attraverso la "collazione" e la mediazione degli interessi locali. Sono responsabili in proprio di un progresso complessivo, armonico e differenziato.

Certo, già su queste disposizioni vi sono debolezze, punti di attenzione. La redazione delle norme è fragile: gli elenchi di cui all'art. 1, commi 44, 46, e 85 della legge 56/2014 richiamano, in gran parte dei casi, interi complessi funzionali, o vere e proprie "materie", senza precisare il perimetro delle funzioni specificamente metropolitane. Si pensi appunto allo «sviluppo economico e sociale», o alla «mobilità e viabilità». D'altra parte, la pianificazione strategica, almeno fino a questa legge, era stata piuttosto un metodo, collettivo e facoltativo, di determinazione degli obiettivi di crescita di una determinata area.

La genericità e l'insufficienza di queste elencazioni ha prestato in molti casi il fianco a una riappropriazione di funzioni (prima delegate alle Province) da parte delle Regioni che, non volendo o non sapendo distinguere fra Province e Città metropolitane, non hanno voluto o saputo cogliere l'occasione per tracciare un quadro competenziale coerente e appropriato in capo ai nuovi enti, mettendo così in predicato<sup>13</sup> la

---

(13) ANCOFA C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le regioni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, il Mulino, p. 82, mostra un quadro con soluzioni forse poco meditate, tra Regioni che prevedono il ritorno di tutte le funzioni provinciali non fondamentali alla Regione, e altre che conservano in capo agli enti intermedi tutte le funzioni già esercitate (così il Piemonte, con la l.r. 29 ottobre 2015, n.

loro capacità di intervenire e incidere in modo efficace secondo gli intenti della l. 56/2014.

L'ultimo azzardo, l'ulteriore criticità "originaria" fatta rilevare da subito in relazione alla legge 56 del 2014, è quella relativa alla scelta del legislatore di far coincidere i confini delle aree metropolitane con quelli delle precedenti Province.

La soluzione adottata, resa necessaria dalle infinite e irrisolte diatribe locali che avevano fatto fallire il processo avviatosi con la l. 142/1990, è indubbiamente salomonica, *tranchant*. Infatti, pur considerando Roma un caso a sé stante, soltanto nei casi di Napoli e Genova i confini delle ex Province sembrano coincidere con quelli effettivamente "metropolitani", per la specialissima *ratio* esistente in questi due casi tra la superficie della Città capoluogo e quella dell'intera area. Per il resto – come si è rilevato – da una parte abbiamo Città metropolitane (Bologna, Torino e Reggio Calabria) il cui territorio appare significativamente più ampio dell'area effettivamente connessa col capoluogo e, dall'altra, in almeno tre casi (Milano, Firenze e Bari), sarebbe sembrato invece opportuno costruire la Città metropolitana includendo anche il territorio di altre Province<sup>14</sup>.

Eppure, anche questo punto può rappresentare il presupposto per un superamento del mero dato dei confini su carta, e un ripensamento capace di superare la divergenza tra la geografia disegnata dalla legge e quella reale, dei cittadini e dei *city user*, del lavoro e dei mercati nelle aree oggetto della riforma. D'altra parte, per la Città metropolitana il territorio è soprattutto l'ambito di riferimento di un «progetto strategi-

---

23, art. 2), mentre solo in pochissimi casi si è tentata una riallocazione mirata e calibrata, materia per materia (così l'Emilia-Romagna, con la l.r. 30 luglio 2015, n. 13).

(14) Come osserva A. STERPA, *Il tentativo riuscito: il nuovo governo dell'area vasta in Italia*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio: aggiornato al d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114*, cit., pp. 39-43, Milano potrebbe attrarre nell'area metropolitana la Provincia di Monza e Brianza; a Firenze, la Città metropolitana potrebbe includere le Province di Pistoia e Prato e Bari potrebbe assorbire nella Città metropolitana anche la Provincia di Barletta-Andria-Trani.

co di sviluppo, che è il cuore dell'attività e della missione istituzionale dell'ente»<sup>15</sup>.

Se così è, i limiti territoriali dell'area metropolitana sono da considerare come vincoli "di partenza", presidi dell'inevitabile circoscrizione iniziale di un ente che è però chiamato ad assicurare la crescita dell'area secondo la vocazione<sup>16</sup> che la stessa manifesta, e quindi allo stesso tempo sa guardare al di là di quei limiti, e operare sulle singole politiche seguendo le dinamiche, in accordo con altre istituzioni.

### ***3. Tra democrazia ed efficienza. Le Città metropolitane come enti finalizzati***

Questa e le altre fragilità della l. 56/2014 discendono in gran parte dal riproporsi del mai risolto (e forse irrisolvibile) conflitto tra diverse concezioni del territorio, che proprio sulle Province ha avuto gli effetti più evidenti, nella reiterata incertezza sul ruolo da assegnare a questi enti<sup>17</sup>. E che oggi si riverbera sulla rappresentazione ancor prima che sulla effettiva consistenza delle Città metropolitane.

Infatti, la scelta compiuta nel 2014 pare poter rappresentare una mediazione, una sintesi "praticabile" tra due possibili interpretazioni dell'elemento oggettivo degli enti politici che da molto tempo hanno impegnato gli studiosi<sup>18</sup> e i legislatori. Le due visioni sono splendidamente rap-

---

(15) Ancora F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., p. 19 ss., che pure fonda fortemente l'attività di sviluppo delle Città metropolitane sul territorio assegnato (in quei confini e anche oltre la comunità ivi stanziata).

(16) Così la l. 56/2014, art. 1, comma 44, lett. e).

(17) Si pensi in questo senso a come la legge 142/90 (art. 2, comma 3) non riconoscesse alle Province la rappresentatività delle relative comunità. E a come il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, che a questo rimediava, nel definire la competenza delle Province, all'art. 19 (norma peraltro mai abrogata espressamente) si limiti a riconoscere genericamente ad esse «le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale» in settori che, di seguito, elenca puntualmente (specialmente collegati all'uso e alla difesa del suolo). Con analoga imprecisione all'art. 19, comma 2, si assegna poi alla Provincia «in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi da essa proposti» il compito di promuovere e coordinare attività, o realizzare «opere di rilevante interesse provinciale (...)».

(18) In questo senso si vedano, *ex pluris*, R. ALESSI, *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 290 ss.; A. MASUCCI, *Enti locali territoriali*, in

presentate nelle formule del “territorio-democrazia” e del “territorio-eficienza” da Nigro<sup>19</sup> fin dal 1976, e poi a più tratti rilette da molti autori, con etichette e prospettive diverse.

Nella prima, il territorio è ambito della rappresentanza, lo spazio in cui si dà voce alla comunità che lì abita/risiede/vive, della quale si individuano gli interessi rilevanti circoscrivendo ad essi la propria attenzione. Un processo di sostanziale «personalizzazione» del territorio stesso<sup>20</sup>, che porta a insistere, com'è giusto in questa direzione, sul dato identitario, storico-tradizionale, assegnando valore alla circoscrizione di confini definiti dall'uomo in ragione dei più diversi criteri e delle più diverse vicende e poi, nel tempo, divenuti presupposto di immedesimazione delle persone stesse. L'idea del territorio-eficienza invece mette l'accento sull'esigenza di dare all'amministrazione pubblica lo spazio «ottimale» per svolgere la propria funzione di servizio, e quindi insegue le dinamiche dei bisogni e degli elementi fattuali, tecnici, infrastrutturali che ne garantiscono la soddisfazione. Ne consegue una sostanziale irrilevanza delle mappe e una oggettivazione dello spazio, che va assumendo i contorni della formazione e del lavoro, dei mercati e delle materie prime, e i tracciati della mobilità esistenti e possibili<sup>21</sup>. In questa direzione, com'è ben noto, muovono le ragioni di chi si preoccupa innanzitutto di sviluppo economico, ove si sostiene che «l'economia (...) spinge verso l'aggregazione, la ricomposizione dei territori e delle loro istituzioni rappresentative<sup>22</sup>».

---

*Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 977; G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, VI, Torino, Utet, 1991, p. 121; B. CARAVITA DI TORITTO, *Territorio. III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXV, Roma, Treccani, 1994, p. 2; L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 607 ss.; M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 542 ss.

(19) M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., p. 531 ss.

(20) È ancora M. NIGRO, *op. loc. cit.*, a richiamarsi alla dinamica degli interessi e a usare le espressioni qui riportate in citazione.

(21) Si veda sul tema, per tutti, F. FARINELLI, *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Torino, Einaudi, 2003.

(22) Ancora P. CARROZZA, *Le Province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi. it.*, 3, 2018, p. 4.

Si identifica così<sup>23</sup> nella rigidità dei confini istituzionali tradizionali il freno più evidente alla crescita dei territori, e la ragione dell'infinita ricerca di altre dimensioni che però, seguendo l'evolvere del reale, sono soggette a continua mutazione, e quindi faticano ad affermarsi in spazi diversi da quelli rinvenibili nelle carte.

Ora le Città metropolitane sono nate proprio per dare impulso allo sviluppo economico e sociale<sup>24</sup> dell'area posta al loro governo (e, indirettamente, del Paese). Come si accennava, la loro istituzione pare essere la prima vera reazione alla crisi dopo gli anni (tra il 2011 e il 2013) dell'inarrestabile ascesa e dell'assoluta "prevalenza" del principio di economicità<sup>25</sup>, declinato dal legislatore in quell'emergenza non nel senso della promozione di un virtuoso bilanciamento tra risorse e "prodotti" dell'azione pubblica, quanto piuttosto come l'affermazione del risparmio, del taglio dei costi come valore assoluto, in se stesso e per se stesso.

In questo senso, si è prestata sinora poca attenzione<sup>26</sup> al fatto che la l. 56/2014, fin dalle sue prime battute (2° comma dell'unico articolo della

---

(23) Lo stesso Carrozza richiama A. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli, 2009 e, per una lettura più generale dello sviluppo locale, C. TRIGILIA, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari, Laterza, 2005.

(24) Vedi in questo senso F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015.

(25) Il riferimento è al *trend* legislativo espresso da vari interventi quali il d.l. 201 del 6 dicembre 2011, ("Salva Italia"), convertito in l. 214 del 2011, che include le varie misure della "Manovra Monti" di contenimento in differenti ambiti della spesa pubblica. Sono seguiti altri provvedimenti, tra cui il d.l. 95 del 7 luglio 2012, convertito con modificazioni in l. 135 del 2012; la l. 228 del 2012 e la l. 147 del 2013 che prevedono riordini e tagli nell'ambito degli enti territoriali. Successivamente con il Governo Renzi: la l. 24 aprile 2014 n. 66 e l. 23 giugno 2014 n. 89; la l. 23 dicembre 2014 n. 190; la l. 28 dicembre 2015 n. 208 ed in particolare, in materia di enti locali e opere pubbliche, la l. 29 giugno 2015 n. 78. Il culmine si raggiunge con l'introduzione del cosiddetto *fiscal compact* nel testo costituzionale con la l. cost. n. 1/2012. Quanto detto in testo è tra l'altro confermato nella relazione illustrativa della legge 56/2014 (Camera dei deputati, XVII Legislatura, A.C. 1542), in cui emerge chiaramente l'obiettivo primario del legislatore di ridurre la classe politica e i relativi costi. Su questi temi, si vedano P. VIPIANA, *Le ripercussioni della crisi economica sull'assetto delle autonomie in Italia: un ritorno all'accentramento*, in Id. (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, Giappichelli, 2014; F. BILANCIA, *Un nuovo assetto costituzionale per le autonomie?*, in *questa Rivista*, 1, 2014; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo*, cit.; L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *questa Rivista*, 2, 2014, p. 258 ss.

(26) Fa certamente eccezione F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del*

legge), assegni alle Città metropolitane – e non alle Province<sup>27</sup> – tre «finalità istituzionali generali»<sup>28</sup> specifiche, ovverosia obiettivi propri e caratterizzanti che i nuovi enti sono chiamati a perseguire. Ebbene questo elenco, tassativo, pone al primo posto proprio la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano e, a seguire, la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana e la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le aree metropolitane europee.

La specificazione di queste finalità è, a mio parere, di grande rilievo dal punto di vista esecutivo.

In primo luogo, viene messa in discussione, circoscritta almeno, la concezione implicitamente e potenzialmente “universalistica” degli enti territoriali, il loro essere versati alla cura di tutti gli interessi di una comunità. Di fatto le Città metropolitane, che in quel novero entrano per espressa qualificazione del legislatore<sup>29</sup>, vengono ad assumere un profilo completamente diverso rispetto a tutti gli altri, per i quali le “finalità” o sono lasciate volutamente indeterminate o sono rese largamente interpretabili<sup>30</sup>, in ragione delle genericissime asserzioni della legge.

---

*territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., che proprio su questo profilo incentra gran parte delle sue considerazioni.

(27) Si veda S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il governo delle Province dopo il referendum*, in *questa Rivista*, 2, 2016, p. 629, pur critico della differenziazione tra i due enti intermedi. Diversamente muove F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., il quale ritiene invece (ma prima del fallimento della riforma costituzionale) che la l. n. 56 non indichi le finalità delle Province perché la disciplina che li riguarda è considerata dalla legge come in parte “transitoria” in quanto dettata «in attesa della riforma costituzionale» (comma 51). E dunque «correttamente la l. n. 56 non definisce le funzioni delle Province, in quanto rimette implicitamente rimette alla futura legislazione regionale di definirne le finalità».

(28) A questo proposito P.L. PORTALURI parla di «aree competenziali» che non si prestano a essere circoscritte, in *Le Città metropolitane*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, p. 15 ss.

(29) Art. 1, comma 2 della l. 56/2014. In modo analogo il comma successivo qualifica parimenti anche le Province, e il comma 4 le Unioni.

(30) Si pensi all'art. 3, comma 2, del TUEL, d.lgs. n. 267 del 2001 che delinea il Comune come «l'Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne

L'ambizione universalistica lascia qui posto a un orizzonte circoscritto e definito, che interferisce, orienta la politicITÀ dell'ente senza negarla, e conduce all'adeguamento delle forme a uno scopo, ora esplicito e dichiarato.

I nuovi enti nascono dunque come enti specializzati, "finalizzati", quasi "funzionalizzati", perché istituiti in prospettiva teleologicamente orientata, decisamente "strumentale" agli obiettivi decisi dalla legge.

Su questo passaggio io e Luciano avevamo dibattuto a lungo, traendo io da questo tratto una considerazione più "deterministica" delle Città metropolitane, che a lui preoccupava.

In effetti il rischio, in questa prospettiva, è che il significato e l'esplorazione del principio di autonomia possano risultare alterati, se non si afferma, dalle norme e nella pratica, il permanere della capacità di affermare una volontà politica piena e limitata solo dalle funzioni assegnate.

Trovavamo di nuovo un accordo pieno, considerando che dette finalità non dovessero quindi limitare, ma guidare l'assegnazione e l'esercizio di dette funzioni, e soprattutto non modificassero la loro natura di enti territoriali, capaci di una propria determinazione di indirizzo espressa, prima di tutto, nel piano strategico triennale.

A entrambi pareva che le finalità elencate dessero, quindi, nome e consistenza a interessi, ora selezionati e differenziati, che divenivano elementi fondanti quell'identità che – come dicevamo – le amministrazioni intermedie avevano a lungo atteso. E, ancora, che fossero proprio dette finalità a dover essere assunte come termine paradigmatico, cifra sostanziale per la valutazione del loro operato.

#### *4. Le Città metropolitane come enti di relazione e mediazione*

È, però, dalla lettura della "finalizzazione" delle Città metropolitane in connessione con l'altro, ben più discusso elemento caratterizzante, e cioè la loro trasformazione in enti a legittimazione indiretta, che si possono trarre le considerazioni più importanti.

---

promuove lo sviluppo». O all'analogia affermazione di cui al comma successivo per le Province del tempo.

Vandelli aveva sposato appieno la scelta di una forma di governo di secondo livello, della quale parlava – proprio per quello che aveva riscontrato nel reale – fin dal suo mandato come vicepresidente della Provincia di Bologna<sup>31</sup>. Considerava essenziale, prima di ogni altra cosa, superare il modello a strati, (a «millefoglie» diceva, riprendendo anche questa espressione dalla dottrina francese<sup>32</sup>) che ha ispirato tutta la nostra tradizione, e ha dato luogo a «sovrapposizione di enti, competenze, apparati, organi elettivi, classi politiche distinte; con rilevanti conseguenze sulla diffusione di tendenze a parcellizzare i compiti, complicare le procedure, sviluppare possibili tensioni e, talora, conflitti nell’ambito dei medesimi territori»<sup>33</sup>.

Aveva così apprezzato l’idea e la diversa logica che portava a considerare gli enti intermedi come «enti-sistema», che gli avevo segnalato riprendendola da un bellissimo saggio di Paolo Carrozza su *Federalismi. it*<sup>34</sup>, e proprio in questa direzione mi fece forse l’ultimo invito a lavorare ancora, in una lettera che conservo gelosamente.

L’ente-sistema rappresenterebbe «la condizione post-moderna dell’autonomia e della stessa sovranità», che muove nella «consapevolezza dell’impossibilità di circoscrivere regolativamente ed entro i suoi confini e la sua comunità le funzioni e le attività decisive per il benessere dei suoi cittadini». Solo, e giustamente solo a questo livello, viene messa in discussione la concezione dell’ente come mero ordinamento, laddove «la legittimità intesa come modo di presidiare le funzioni fa pensare a un organismo chiuso in se stesso, che fa dell’attività regolatoria il suo principale modo di essere e di agire e dunque di rappresentare e curare gli interessi dei cittadini».

Diversamente, nelle società contemporanee sia le politiche per la crescita economica che quelle per il benessere sociale richiedono con evi-

---

(31) Incarico ricoperto tra il 1995 e il 1996.

(32) Sul tema si veda l’interessante lavoro di F. HULBERT, *Millefeuille territorial et décentralisation. De la commune à la région : plaidoyer pour une réforme*, Paris, L’Harmattan, 2014.

(33) L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 39.

(34) P. CARROZZA, in *Le Province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it*, 3, 2018, p. 11 ss.

denza la considerazione anche di altre dimensioni, di altri criteri, in un ambito (ri)definito che agisca coeso nel lungo periodo.

Né questa è una novità.

Si pensi a come già cercasse sponde che non fossero solo quelle della legittimità la grande fede nelle forme del privato degli anni '90 dello scorso secolo, e il proliferare in quel clima e dal quel momento in poi di società partecipate che operavano e operano con logiche sostanzialmente aziendalistiche. Queste, mirando essenzialmente all'efficienza dei servizi che erano chiamate a prestare, allentavano già nei fatti il vincolo della rappresentatività "pura", con una frattura nella relazione tra chi vota e chi compie scelte per l'erogazione delle prestazioni che garantiscono il benessere di quegli elettori. L'attenzione del legislatore e della dottrina si focalizzava però in grandissima parte altrove, sulla garanzia e la stimolazione<sup>35</sup> della concorrenza in quei «quasi mercati»<sup>36</sup> che sono i mercati locali, sovente di dimensioni non rilevanti<sup>37</sup>. E quindi sulla ricerca degli ambiti ottimali nel cui ambito tali servizi andavano erogati.

Ancora, e ancor più incisivamente in questa prospettiva, si pensi alla "aziendalizzazione" delle amministrazioni stesse, con l'introduzione di strumenti contabili per la programmazione economica, per il controllo di gestione, per la valutazione dei risultati tra risorse impiegate e *output* prodotti, che di fatto mostravano l'insufficienza del solo paradigma regolativo<sup>38</sup>.

---

(35) Quella di «stimolatori di efficienza» è espressione usata da F. MERUSI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Annuario*, Milano, 2002, p. 77.

(36) L'espressione, equivalente a quella della *managed competition* e qui adattata, viene dalle teorizzazioni per gli ambiti della sanità e dell'istruzione elaborato negli USA e poi ripreso, in modalità pur diverse, da molti Paesi europei, con denominazioni quali *planned market*, *mixed market*, *public competition* e altre. Per una analisi critica del modello si veda O. WILLIAMSON, *Le Istituzioni Economiche del Capitalismo*, Milano, Franco Angeli, 1986.

(37) Si veda, tra tanti, ancora F. MERUSI, *Le leggi del mercato*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 72.

(38) Su questi profili la letteratura è sterminata. Sul fronte della contabilità per tutti A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005. Sulla teoria generale, in ordine alfabetico, R.D. BEHN, *Why Measures Performance? Different Purposes Require Different Measures*, in *Public Administration Review*, 5, 2003, p. 586 ss.; E.G. DALEHITE, *Determinants of Performance Measurement: an Investigation into the Decision to Conduct Citizens Surveys*, in *Public Administration Review*, 5, 2008, p. 891 ss.; M.C. JENSEN, *Separation of Ownership and Control*,

Già questi erano segnali, chiari, di una insofferenza, di una insufficienza del modello del territorio-democrazia, e della sola considerazione ordinamentale degli enti territoriali, pur se anche il modello “aziendalistico” restava in qualche modo «fondato sull'identità e corrispondenza tra rappresentanza politica e interessi da curare e gestire come definiti dai confini territoriali e personali di ciascun ente».

L'arrivo della Città metropolitana come ente-sistema finalizzato allo «sviluppo strategico del territorio» compie un'ulteriore, duplice evoluzione in questa direzione.

Da una parte mette in predicato la limitazione dei confini amministrativi, guardando a una comunità più ampia e a logiche legate alla adeguatezza delle politiche di sviluppo. Dall'altra guarda a nuove forme di determinazione degli interessi di area vasta, profilandosi come ente «prevalentemente “relazionale”, piuttosto che regolativo», in coerenza con la finalità istituzionale e generale della «cura delle relazioni istituzionali» afferenti a questo livello, «ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

A ben vedere, a queste due prospettive corrispondono esattamente i due sistemi relazionali più rilevanti delle Città metropolitane, posti in ben chiara connessione tra loro.

Vi è infatti una dinamica di relazioni “verso l'esterno”, oltre quei confini che sopra abbiamo discusso, in gran parte alimentata dalle logiche di efficienza e logistica economica sopra ricordate. Si deve segnalare a questo riguardo come le Città metropolitane sembrino iniziare a muoversi in questa direzione, e in forme inattese se, piuttosto che a un'azione nei confronti di singoli Comuni confinanti (comunque localmente presente), si assiste a un'attivazione di forme di collaborazione tra aree vaste. I primi a muovere in questo senso sembrano essere gli enti metropolitani tra loro confinanti: Bologna e Firenze, il 6 novembre 2017,

---

in *Journal of Law and Economics*, 2, 1983, p. 301 ss.; K.P. KEARNS, *Accountability in a Seamless Economy*, in G. PETERS, J. PIERRE (a cura di), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publications, 2003, p. 581 ss.; J.E. LANE, *Public Administration and Public Management. The principal-agent perspective*, London, Routledge, 2005; M. PAOLONI, F.G. GRANDIS, *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2007; M. ZANIGNI, *L'activity-based costing in atto*, Padova, Cedam, 2004.

hanno firmato un Protocollo d'intesa<sup>39</sup> per «l'esigenza di sviluppare adeguate forme di cooperazione istituzionale (...) tra i due sistemi territoriali (...) motivata dalla comune consapevolezza della nuova rilevanza delle Città come ambiti di innovazione nelle politiche nazionali». Nello stesso senso si sono orientate anche Reggio Calabria e Messina, che il 29 maggio 2017 hanno firmato un "Accordo progettuale" per la promozione di «una reale ed adeguata continuità territoriale tra le due coste come diritto inalienabile dei cittadini».

L'altra (forse) più rilevante dinamica riguarda invece le connessioni "all'interno" dell'area, verso gli enti, le istituzioni e i soggetti che operano in essa<sup>40</sup>. Qui il modello metropolitano cerca e deve implementare forme che diano senso e realizzazione non solo alle ragioni della efficienza, ma anche a quelle della rappresentanza, alla ricerca di una mediazione finora inedita. Infatti, come già notava Nigro, tra le due concezioni del territorio-democrazia e del territorio-efficienza non vi è un contrasto "necessario" o comunque insanabile se «fra gli elementi che rendono "ottimale" la dimensione di organizzazione di un servizio si suole annoverare anche la possibilità di assicurare il massimo di partecipazione e se (...) proprio il riferimento degli interessi alle comunità consente una più precisa conoscenza dei medesimi»<sup>41</sup>.

Muovendo oltre le logiche del modello "aziendalistico" e della esternalizzazione, nelle Città metropolitane quali "enti di relazione" sono gli amministratori comunali in prima persona, forti della legittimazione avuta dai loro cittadini e quindi portatori degli specifici interessi della loro comunità, a essere «investiti della responsabilità di perseguire (anche) gli interessi di area vasta dei territori»<sup>42</sup>.

---

(39) Si veda il testo al *link* <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/Protocollo%20intesa%20Patto%20Istituzionale%20Bologna%20Firenze.pdf>

(40) Sul tema, in termini generale, si veda L. FICI, *Governance interna, esterna e inter-istituzionale negli enti locali*, Milano, Franco Angeli, 2004, XII, p. 195.

(41) In questo senso M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., p. 541, conclude le proprie considerazioni sulla dicotomia democrazia/efficienza.

(42) Ancora L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 39.

Il risultato di questa evoluzione è relevantissimo. Si semplifica il sistema del governo locale, eliminando una classe di amministratori eletti direttamente e quindi tesi al perseguimento di interessi assunti, interpretati e governati in proprio, spesso in antagonismo con quelli comunali. Diversamente in questo quadro, gli interessi di area vasta si considerano generati in ragione della consistenza di alcuni centri urbani, per la specialità dei luoghi, nella loro complessità. E si caratterizzano (in parte riprendendo la logica originale della l. 142/1990) per essere di titolarità dell'ente metropolitano, ma rimessi alla cura in forma aggregante e composita da parte dei Comuni, a cui spetta decidere la perequazione di risorse e prestazioni, opere e impianti (graditi e non) tra i diversi ambiti territoriali, nel rispetto della vocazione e delle capacità di ciascuno.

Si pensi, a conferma di questa ricostruzione, alla configurazione dell'atto più importante delle Città metropolitane dopo lo Statuto, quel piano strategico che, essendo «atto di indirizzo» sia per l'ente che «per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio» (art.1, comma 44, lett. a) della l. 56/2014), rappresenta il luogo delle scelte condivise, dei programmi coordinati, degli obiettivi generali da perseguire attraverso l'azione corale degli enti di prossimità.

Nel cercare una qualificazione giuridica per la forma di questi enti seguono quindi, come seguiva Luciano, un'ipotesi federativa (o, forse meglio, confederativa). Continuo infatti a preferire questa soluzione a quella del consorzio obbligatorio<sup>43</sup>, trovando conferme non solo nelle disposizioni già ricordate della l. 56/2014 che attribuiscono ai nuovi enti territoriali interessi di natura evidentemente sovralocale (tra gli altri la pianificazione di area vasta, l'indirizzo) e servizi propri, ma anche in quelle (art. 1, comma 50) che prevedono per questi (e non per le province) l'applicazione delle disposizioni «compatibili» del TUEL in materia di Comuni, elemento che ritengo un riconoscimento implicito della natura soggettiva propria delle Città metropolitane.

---

(43) Così G. CAIA, *I nuovi enti locali di area vasta*, in *Libro dell'anno del diritto*, in *Istituto dell'Enciclopedia Italiana*, Roma, Treccani, 2016, p. 198, che pur condivide la natura composita dell'ente.

### 5. ... *à suivre*

Gli “enti-sistema”, dunque, quali soggetti relazionali, si profilano a essere soggetti capaci di aggregazione e di mediazione nei quali il rapporto tra i poteri locali muta da semplice sovrapposizione ordinamentale a composizione/coordinamento/integrazione orizzontale delle istanze. In quest’ottica, le finalità generali a essi assegnate da elemento meramente esegetico diventano parametro di valutazione non solo della loro capacità gestionale, ma anche della funzionalità della nuova forma istituzionale, in una dinamica che interpreta le scelte organizzative come scelte politiche.

Così, in alternativa al modello della legittimazione politica ad ampio spettro, fondata sulla rappresentanza diretta, ci si muove qui verso un diverso paradigma che trova piuttosto legittimazione nella capacità che l’ente di secondo grado ha di soddisfare gli interessi specifici che è chiamato a curare; nel buon andamento oltre che nella legittimità, in una forma di “democrazia specializzata”, che disegna le proprie forme in ragione del risultato a cui tende e cerca, col proprio rendimento, di dare consistenza e giustificazione al proprio ruolo.

In stretta adesione al voto comunale e attraverso la conciliazione delle differenze, il ripensamento del livello intermedio mira quindi alla cura dei bisogni di comunità ampie, secondo un rinnovato principio di “uguaglianza territoriale” capace di garantire una crescita progressiva e armonica dell’area urbana e periurbana<sup>44</sup>.

A fronte di queste possibilità aperte dalla riforma del 2014, il quadro di quanto fatto nelle quattordici Città in questi primi cinque anni ci mostrava qualche primo risultato (una più equilibrata distribuzione di immigrati e rifugiati in seno alle diverse aree, i progetti condivisi per localizzazione di infrastrutture particolarmente invasive, e ancora la sperimentazione dei SUAP metropolitani, la costituzione di stazioni appaltanti

---

(44) Per alcune letture fondamentali sul concetto di «periurbanità» si vedano B. DÉZERT, A. METTON, J. STEINBERG, *La périurbanisation en France*, Paris, CDU-SEDES, 1991; M. FASCIANO, *Verso una nuova suburbia*, 2003, al sito <http://www.americansuburbia.htm>; D. HAYDEN, *Building suburbia. Green fields and urban growth: 1820-2000*, New York, Pantheon Books, 2003; R. KOOLHAAS, *Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano*. Macerata, Quodlibet, 2006; R. KOOLHAAS, S. BOERI, S. KWINTER, N. TAZI, H. ÚLRICH OBRIST, D. FABRICIUS, *Mutations*, Barcelona, Actar, 2000.

uniche, la creazione di Uffici Europa) ma anche quanto ancora ci fosse, anzi ci sia ancora da fare.

Avevamo con altri condiviso uno schema che voleva innanzitutto rimediare alle debolezze mostrate dalla l. 56, e specialmente alla mancanza di un organo esecutivo collegiale, con l'introduzione di una Giunta che assicurasse la rappresentanza dei territori e non quella politica (peraltro di difficile costruzione rispetto a un Sindaco metropolitano coincidente *ex lege* con il Sindaco del capoluogo e una mappa politica incerta sul resto dell'area). E ancora risorse garantite nel bilancio dello Stato per le funzioni fondamentali, e una più chiara determinazione nell'enunciazione delle competenze proprie dei nuovi enti e nella attribuzione a questi di servizi a rete.

Questi progetti assieme, purtroppo, si sono fermati una notte di fine luglio. Né il tempo in cui Luciano ci ha lasciati sembra avere particolare attenzione per questi temi.

Eppure – e questo è il senso di queste note – se ci è rimasto un suo solo insegnamento è proprio quello di continuare a cercare con il rigore dello studioso e la fiducia del riformatore, pronti ad accogliere l'antagonismo delle idee (così fertile) senza mai abiurare ai nostri valori. Con lo sguardo fermo sulle cose del mondo, Luciano Vandelli è stato l'antitesi della fine, della rassegnazione, dell'immobilità, e ci ha mostrato che c'è sempre da fare, meglio e ancora.

E da capire, discutere ancora, in un dialogo che continua, da qui in poi, in privato...

## De la autonomía local al poder de las ciudades\*

*Tomàs Font i Llovet*

### 1. *Introducción*

Luciano Vandelli, a quien recordamos con estas páginas<sup>1</sup>, acostumbraba a insistir en que la autonomía local debe «recoger los significados esenciales, los *valores* que se encuentran en la base de la autonomía: que no es un objetivo en sí misma sino componente de un *sistema* cooperativo y cohesionado, que es eje de un autogobierno de la colectividad basado en la legitimación y en la responsabilidad, una autonomía como capacidad de las instituciones para la realización de los *derechos de las personas*<sup>2</sup>. El presente escrito pone de manifiesto que el significado mismo de la autonomía local en el contexto de la Europa contemporánea está evolucionando hacia una nueva funcionalidad, no sólo de defensa de derechos y libertades frente al poder del Estado, sino también de instrumento en la lucha por la igualdad social y la solidaridad humana. Y en este nuevo contexto, el centro de atención ya se ha situado decididamente en un sujeto concreto, la ciudad. Así, debe definirse el status jurídico de la ciudad, más allá de la forma que adopte, así como la natu-

---

\* 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) Agradezco a los organizadores la amable invitación a participar en el Congreso “Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro”, lo que me permitió compartir con tantos amigos y colegas la profunda amistad que a tantos nos ha unido con Luciano Vandelli, cuyo imborrable recuerdo.

(2) L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 7ª ed., 2018.

raleza de sus poderes específicos que, más allá de la autonomía, deberá compartir con el Estado y tal vez incluso sustituirlo.

## ***2. La autonomía local en la Europa contemporánea: la Carta Europea de Autonomía Local, de la democracia a la solidaridad***

En el *Anuario del Gobierno Local* del año pasado efectuamos una mención a la Carta Europea de la Autonomía local (CEAL) con ocasión del treinta aniversario de su entrada en vigor en España<sup>3</sup>. Allí se aludía a la necesidad de actualizar su papel y su efectividad en la definición de un estándar común de la protección del municipio frente al Estado en el entorno europeo. En efecto, como hemos señalado en otro lugar, «la CEAL es el último paso de todo un proceso iniciado en 1945 de cara al fortalecimiento del papel de las libertades locales y del lugar del municipio en el contexto de reconstrucción política europea y de sus instituciones después de la traumática experiencia de los regímenes totalitarios y de la Segunda Guerra Mundial. La consideración histórica de los elementos comunes a los países europeos puso en valor la incidencia que debía tener la existencia de unos municipios libres y autónomos para la garantía del sistema de libertades ciudadanas frente al Estado, esto es, para la configuración de una verdadera democracia»<sup>4</sup>.

Pero en el momento presente esta Europa de las libertades se enfrenta a una nueva realidad. El contexto político y económico, pero también social y cultural, de la Europa actual está sembrado de incertidumbres, de desapego hacia la política y desconfianza en el sistema democrático, y cunde el temor de que los valores fundamentales del propio Consejo de Europa, a saber, la defensa de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, están en riesgo.

El mismo Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa ha adoptado recientemente una importante Recomendación,

---

(3) T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía local*, *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2018, p. 34 ss.

(4) T. FONT I LLOVET, *El significado de la Carta Europea de la Autonomía Local y sus retos actuales*, en T. FONT I LLOVET (dir.), M. VILALTA REIXACH (COORD.), *La Carta Europea de la Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020, p. 12.

dirigida al Comité de Ministros, donde se pone de manifiesto la gravedad en su análisis de la situación crítica que vive la democracia en Europa así como su determinación de dar un nuevo impulso a la Carta Europea de la Autonomía local como instrumento esencial para la defensa de la democracia y de los valores del Estado de Derecho. Esta Recomendación, la núm. 429 (2019), de 17 de mayo<sup>5</sup>, titulada *La contribution du Congrès à la réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe*, va acompañada del Anexo *Renforcer la démocratie locale et régionale au 21e siècle* cuyo contenido, por su importancia, merece ser reseñado aquí<sup>6</sup>.

En primer lugar se presenta un análisis de las circunstancias actuales, que parten de reconocer los valores adquiridos a lo largo de los últimos decenios:

«3. La democracia a nivel local desempeña un papel clave en la edificación de sociedades pluralistas y cohesionadas, lo que puede considerarse, con absoluto fundamento, uno de los logros más relevantes del Consejo de Europa.

4. Los propios Gobiernos nacionales lo reconocieron cuando establecieron, en el preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, la democracia local como uno de los principales fundamentos de todos los regímenes democráticos. La relevancia de las comunidades y de sus representantes electos se ha convertido en una reconocida característica del Consejo de Europa y, en la actualidad, ofrece a la Organización una valiosa oportunidad para contribuir de forma positiva al debate democrático que se desarrolla en nuestros países miembros».

A continuación, el Congreso expone sintéticamente los factores de todo tipo que están provocando una mutación real en la vida democrática de los ciudadanos:

---

(5) Aprobada en la Sesión ministerial de Helsinki, 16-17 mayo 2019.

(6) Así lo hemos hecho en otra ocasión, que ahora seguimos: T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *Perspectives de futuro para la Carta Europea de Autonomía Local*, en T. Font I Llovet (dir.), M. VILALTA REIXACH (COORD.), *La Carta Europea de la Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, cit., p. 393 ss.

«6. Las amenazas hoy tangibles relativas al calentamiento global, la percepción más general que cualquiera de nosotros tiene de la degradación del medio ambiente a consecuencia de la actividad humana, el inicio del colapso de la biodiversidad, la lucha por hacer frente a la celeridad de los cambios tecnológicos y las consecuencias sobre el empleo, los retos que supone la inmigración, la globalización de nuestra economía que perjudica a nuestras referencias culturales tradicionales, constituyen la “punta del iceberg” de este cambio sistémico mundial.

7. Estos cambios afectan a nuestra forma de ver y pensar. Ciertos referentes intelectuales se tambalean, suscitan de forma particular la ansiedad social y la evolución de nuestras percepciones políticas que se traduce, de forma más específica, en una crisis de la representación que se manifiesta en numerosos países europeos, particularmente por el auge de tendencias antiliberales, el retorno de las tentaciones autoritarias, la recuperación de la popularidad del nacionalismo y, al mismo tiempo, las aspiraciones territoriales de secesión con una trivialización de la sociedad de “conflicto”, implican nuevas formas de violencia individuales y colectivas. Se ha observado un cierto número de estos fenómenos durante las misiones de seguimiento y las misiones de observación electoral del Congreso».

Para hacer frente a tales riesgos, el Congreso apela a la intervención tanto del Consejo de Europa como de los Estados miembros y las colectividades territoriales, pero le importa destacar el papel determinante de estas últimas, así como el rol de los alcaldes y electos locales en la recuperación de la confianza democrática:

«16. Nuestros territorios, esa malla tupida de entidades a nivel humano, frecuentemente forjados por siglos de historia y cultura, perdieron visibilidad política en el momento en el que surgió la preocupación por lo nacional en nuestras culturas políticas. Actualmente, a la luz de las diversas crisis que atravesamos, deben suscitar un interés renovado. (...)

20. No obstante, las Administraciones no son inmunes a los desafíos y a la agitación a la que se enfrentan nuestras sociedades en la actualidad, circunstancias agravadas frecuentemente por las medidas de austeridad que afectan a su capacidad para servir a las poblaciones. Sin embargo, son precisamente los representantes electos a nivel local y regional a quienes los ciudadanos se dirigen en primera instancia para obtener respuestas.

21. Las Administraciones municipales y regionales resultan cruciales para el mantenimiento de un tejido social fuerte, además de que la creciente importancia del papel que desempeña el alcalde en la sociedad es un hecho político. Los alcaldes, los cargos electos a nivel local y regional, encabezan los grandes acontecimientos de la vida colectiva (...).

22. Los ayuntamientos y los concejales, en tanto que cargos electos locales, son los representantes del poder público que más cerca se encuentran de los ciudadanos, el último baluarte contra el rechazo más global de la representación política (...).

24. Los Estados centrales pueden y deben utilizar la confianza en los alcaldes y en nuestros territorios para revitalizar la democracia. Es necesario reevaluar el impacto del nivel local en la participación de los ciudadanos en las instituciones públicas y el papel de los alcaldes y de los cargos electos en la construcción de una democracia europea. Ahí reside el interés bien entendido de los responsables en todos los niveles de gobernanza».

El Congreso muestra su convicción de que la crisis actual encierra la oportunidad de reconocer en el entramado territorial del mundo local el pilar para apoyar la renovación de la democracia europea, a la vista de sus enormes posibilidades de actuación:

«26. El nivel local es un territorio privilegiado de democracia participativa. Garantiza un grado sustancial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. Ofrece una excelente plataforma para la utilización de prácticas y herramientas innovadoras, tales como la digitalización y el “gobierno abierto”, con objeto de reforzar aún más los procedimientos democráticos. Igualmente, las Administraciones locales o re-

gionales resultan elementos clave en la afirmación de la identidad cultural y la ejecución de las políticas nacionales, así como los pactos internacionales, tales como los Objetivos de desarrollo sostenible de 2030 de Naciones Unidas, cuya dimensión local ya se ha puesto en marcha en numerosos países. Las ciudades y las regiones contribuyen de igual modo a la ejecución de numerosas convenciones del Consejo de Europa, que se ocupan de una gran variedad de cuestiones, desde el paisaje a la Carta social, pasando por la igualdad de género y los derechos de las minorías y los niños, lo que permite que la Organización amplíe su campo de acción más allá de los ministerios centrales de los Estados miembros».

Acaba el texto del Anexo con una apelación a la experiencia del propio Congreso en el seguimiento de la democracia local, su conocimiento de la praxis territorial y, por consiguiente, la necesidad de reforzar su presupuesto para seguir cumpliendo con eficacia su cometido:

«28. Estamos convencidos de que el Consejo de Europa y sus Estados miembros deben invertir en comunidades locales y regionales resilientes. La herramienta adecuada para ello es el Congreso, que dispone del marco jurídico de la Carta Europea de Autonomía Local y de la experiencia del seguimiento de su ejecución. A su vez, este marco debe reforzarse, al igual que las capacidades operacionales y presupuestarias del Congreso. Por consiguiente, los miembros del Congreso apelan a una renovación de la Carta Europea de Autonomía Local para adaptarse mejor a los desafíos y posibilidades nuevas que emanan del Programa de desarrollo sostenible (objetivos de desarrollo sostenible) y de la digitalización».

En consecuencia, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa concluye de forma terminante del siguiente modo:

«30. (...) Actualmente, y como nunca antes, el mantenimiento de un modelo europeo de equilibrio de poderes impone un mayor uso de la democracia de proximidad, con un nuevo pacto socio-territorial (...)».

Como se ha visto, este importante documento de naturaleza política, en lo que aquí afecta, hace un llamamiento claro a tres aspectos instrumentales para esa tarea de refuerzo y recuperación de la democracia en Europa a través de la democracia local:

- En primer lugar, la reafirmación del propio Congreso como institución operativa de primer orden para desarrollar esta misión.
- En segundo lugar, la utilización de dos instrumentos básicos ya existentes en sus manos: el marco jurídico constituido por la CEAL, y el conocimiento de la experiencia política acumulada con el seguimiento en la aplicación de la Carta.

Y, en tercer lugar, el Congreso hace un llamamiento a la necesaria adaptación de la misma Carta Europea de la Autonomía Local a las nuevas exigencias y posibilidades que derivan de instrumentos internacionales de carácter general como es el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible y la digitalización.

Este último aspecto ofrece una interesante novedad. Precisamente se ha discutido si después de 30 años de vigencia la CEAL requiere algún tipo de actualización en cuanto a su contenido, habiéndose planteado perspectivas más o menos plausibles para incorporar a su contenido mayores concreciones y nuevos paradigmas más actuales<sup>7</sup>, aunque no parece fácil una inmediata concreción de estas aspiraciones. Una vinculación de la CEAL a elementos no meramente estructurales de la autonomía local, sino también a objetivos y finalidades a las que tender en ejercicio del poder local significaría una mutación importante de su misma concepción. La incorporación de ciertas políticas públicas, por más transversales y universales que sean, como puedan ser los objetivos del desarrollo sostenible, representaría una funcionalización muy innovadora de la autonomía local. En este sentido, no cabe duda que los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible (ODS) constituyen una referencia inexcusable, que sitúan a la ciudad en el centro de las políticas públicas, tal y como se concreta, por

---

(7) Véase, por ejemplo, las propuestas de J.M. BANDRÉS, *La aplicación e interpretación de la Carta Europea de Autonomía Local en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo*, en T. FONT I LLOVET (dir.), M. VILALTA REIXACH (COORD.), *La Carta Europea de la Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, cit., p. 143 ss.

lo demás, en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia Habitat III en Quito en 2016.

Decíamos que en sus orígenes modernos de la segunda postguerra, a mediados del siglo XX, el movimiento municipalista europeo en defensa de la autonomía local concebía ésta como medio instrumental de construcción y preservación de la democracia y de las libertades ciudadanas frente a las tentaciones autoritarias de los Estados. Con los nuevos planteamientos que empiezan a aparecer en el primer cuarto del siglo XXI, aquella visión inicial pasa a enriquecerse con una nueva dimensión, la que vendría a vincular la autonomía local no sólo con la democracia y las libertades, sino también con la igualdad social y la solidaridad humana. La transformación conceptual, de continuar, será de gran calado.

### ***3. Ciudades y Estado: hacia la configuración jurídica de la ciudad como sujeto político-institucional***

En la dinámica de transformaciones conceptuales a que nos referimos, se adivina que las tradicionales funciones del Estado de legislación, justicia y autoridad, de protección de los derechos sociales y de redistribución de la renta van a ser compartidas indefectiblemente con la ciudad como nuevo sujeto político institucional<sup>8</sup>. La ciudad va a ser sin lugar a dudas – lo está siendo ya – un imprescindible actor global que requerirá de una específica ordenación<sup>9</sup>.

Se trata de introducir en el discurso sobre el horizonte próximo de la autonomía local la importancia del fenómeno de las grandes aglomeraciones urbanas como nuevos paradigmas de articulación política y social. El famoso “derecho a la ciudad” de Henri Lefèbvre<sup>10</sup> es ya hoy un

---

(8) Una primera aproximación a las ideas que siguen fue expuesta en *Ciudades y estado: la ciudad como nuevo sujeto político institucional*, Documento resumen para su presentación en el X Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. #gobernandoelfuturo, Madrid, septiembre de 2019.

(9) Por todos, vid. J.-B. AUBY, *El papel de la ciudad como nuevo sujeto político institucional*, en *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2019, y las amplias referencias que allí se exponen.

(10) H. LEFÈBVRE, *Le Droit à la ville*, Ed. Anthropos, París, 1968. Vid. ahora distintas experiencias en la aplicación del “derecho a la ciudad” C. DEMAZIÈRE, G. ERDI, J. GALHARDO, O. GAUDIN, *50 ans après: actualités du droit à la ville d'Henri Lefebvre, Métropolitiques*, 5 décembre 2018. URL: <https://www.metropolitiques.eu/50-ans-apres-actualites-du-droit-a-la-ville-d-Henri-Lefebvre.html>.

objetivo básico a cumplir por una autonomía local formulada en concreto, y la Agenda Urbana para la Unión Europea de 2017 es un buen ejemplo de la incorporación de la ciudad como agente político de primer orden, no ya sólo en la gestión de sus propios intereses locales, sino en la de los intereses globales, que son los suyos.

Como señala Zygmunt Bauman «las ciudades se han convertido en el vertedero de problemas de origen mundial. Los problemas y sufrimientos de sus habitantes tienen raíces planetarias y quienes les representan suelen enfrentarse a una empresa imposible: la de encontrar soluciones locales a problemas que requieren soluciones globales». De modo que para las ciudades su autonomía no debe ser sólo instrumento de democracia y de libertad, sino también de intervención en la toma de decisiones globales, mucho más allá del simple derecho de consulta y participación que hasta hoy protege el art. 4.6 de la Carta Europea de Autonomía Local.

### ***3.1. Dificultades en la formalización jurídica de la ciudad. Las opciones organizativas***

El reto inminente es plantear la posibilidad de adecuación de la categoría socio-económica de gran área urbana a una categoría jurídica institucional, la de la ciudad como sujeto político-constitucional. Ciertamente, una de las principales dificultades estriba en la definición misma de las áreas urbanas, del concepto de ciudad, a efectos de otorgarle relevancia jurídica constitucional y legal. Existe una necesidad de adecuación de dicho concepto socio-económico de gran área urbana, que hoy en día ha devenido la ciudad global, a la categoría jurídica institucional<sup>11</sup>.

Pero en este punto, los interrogantes se amontonan: ¿La ciudad como sujeto político-constitucional? ¿Puede conducirse a la fragmentación de la categoría del municipio? ¿Puede ser sustancialmente distinto, con efectos constitucionales o legales, el pueblo y la ciudad, la ciudad y la

---

(11) F. VELASCO CABALLERO, *El Derecho de las ciudades globales*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 11, 2017, p. 23 ss., p. 28; M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, en *esta Revista*, 4, 2016, p. 975 ss.

no-ciudad? ¿Cabe reconocer unos valores superiores o principios éticos propios y específicos de la ciudad?<sup>12</sup>

En los últimos tiempos se ha desarrollado mucho la adjetivación de la ciudad: la ciudad refugio<sup>13</sup>, la ciudad justa<sup>14</sup>, la ciudad bien dispuesta<sup>15</sup>, la ciudad inteligente<sup>16</sup>, la ciudad compartida<sup>17</sup> la ciudad global<sup>18</sup>, con la intención de construir un régimen jurídico específico, que es sobre todo eso, adjetivo. Pero el punto clave es el sustantivo: definir la ciudad como sujeto.

Como bien sabemos, en España se produce un extremo uniformismo en la organización local general. Posiblemente, lo que más se aproxima al problema que nos planteamos es hallar la forma jurídica de la idea de la gran conurbación, la “gran ciudad”. En derecho español se han detectado tres dimensiones de la gran ciudad: la gran población, el hecho capitalino y el fenómeno metropolitano<sup>19</sup>. Pero curiosamente, las grandes

---

(12) R. SENETT, *Construir y habitar. Ética para la Ciudad*, Anagrama, 2018; J.M. del pozo, *Ciutats de valors, ciutats valuoses. Un assaig d'ètica urbana*, Ed. Barcino, Barcelona, 2019.

(13) O ciudad de acogida frente a las migraciones forzadas. Así, La Red de Ciudades Refugio propuesta en 2015 por la alcaldesa de Barcelona, Ada Colau y a la que se sumó su homóloga en Madrid, Manuela Carmena, y otros muchos ayuntamientos españoles.

(14) Vid. G. GARDINI, *Planificación y regeneración urbana: el camino hacia la “ciudad justa”*, ponencia presentada en el XV Congreso asociación española de profesores de derecho administrativo (AEPDA), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020.

(15) Vid las referencias de L. parejo alfonso, *Reflexiones en torno a la ciudad y el derecho administrativo*, ponencia presentada en el XV Congreso asociación española de profesores de derecho administrativo (AEPDA), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, citado, a partir de la obra de J.F.P. ROSE, *The well-tempered city. What modern science, ancient civilizations, and human nature teach us about the future of urban life*, Ed. Harper Wave, An Imprint of Harper Collins Publishers, New York, 2016.

(16) V. AGUADO CUDOLÀ ET AL., *El derecho a la ciudad: el reto de las Smart cities*. Ed. Atelier, Barcelona, 2019. Vid. también: A. Cerrillo I Martínez, *Los servicios de la ciudad inteligente*, ponencia presentada en el XV Congreso asociación española de profesores de derecho administrativo (AEPDA), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, citado.

(17) Vid., entre otros, el vol. colectivo *New policies and Practices for European Sharing Cities*, Bologna, 2019.

(18) Vid. F. VELASCO CABALLERO, *El Derecho de las ciudades globales*, cit.

(19) A. GALÁN GALÁN, F. TOSCANO GIL, *Las tres dimensiones de la gran ciudad*, en A. Troncoso Reigada (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen especial de Madrid*, Thomson Aranzadi, 2006, p. 231 ss.

ciudades, esto es «con gran número de población» (Ley de 2003) tienen menos poderes de autoorganización.

En un contexto más general, se observa un cierto polimorfismo en la solución organizativa de la ciudad o, mejor, de la gran ciudad, lo que aumenta la dificultad de establecer correspondencias con las diversas realidades mundiales: *cities*, *greater cities*, *urban agglomeration*, *mega region*, etc<sup>20</sup>. En cualquier caso, encontramos algunos posibles modelos.

a) La ciudad por refundición – simplificación – con otros niveles superiores de organización territorial (Provincia, CcAA, Estado federado). Así, por ejemplo, la solución italiana de refundir la ciudad metropolitana con la provincia (subsistiendo los municipios en su interior)<sup>21</sup>; también, en Francia, la solución adoptada en el caso de Lyon, con la refundición del departamento y de la ciudad metropolitana, lo que no ha dejado de crear grandes problemas. En estos casos subsiste el municipio como organización de base.

En otros casos, se procede a refundir la ciudad-municipio con el nivel superior de organización territorial, como puede verse en la solución alemana de las ciudades-Estado de Berlín, Hamburgo y Bremen o, en otro nivel, también: las ciudades “libres de *kreis*”.

b) La ciudad por agregación, nos llevaría a refundir los municipios asociados con el área metropolitana, dando lugar a la creación de un sujeto específico, la ciudad, llámese metropolitana o no. En este caso, no subsistirían los municipios preexistentes, que probablemente mutarían su estatus jurídico a municipalidades internas.

c) La ciudad por superposición, en la que se mantiene la estructura municipal preexistente y a la que se le suma una organización superior. Es el caso español de la creación de áreas metropolitanas por ley autonómica, pero también las formas asociativas, mancomunadas.

---

(20) Vid. las referencias a la diversidad de soluciones en L. Tolivar Alas, *Gobierno de y desde la ciudad*, ponencia presentada en el XV Congreso asociación española de profesores de derecho administrativo (AEPDA), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, citado.

(21) Es de interés la reforma constitucional de 2001 y luego legal de 2014 efectuadas en Italia para la introducción de la categoría de “Ciudad metropolitana” como nuevo elemento constitutivo de la organización territorial de la República, junto al municipio, la provincia, la región y el propio Estado. Vid. por todos, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, 7ª ed., 2018, p. 94 ss.

das o consorciales. En el caso de Inglaterra, es el supuesto de las *combined authorities* creadas por mecanismos asociativos<sup>22</sup>

- d) Intervención por Ley singular que define el Estatuto de la Ciudad. Se acerca a la dinámica de la Ley especial o de Carta Municipal (Barcelona, Madrid en cierto sentido), o bien a la de la Constitución de la Ciudad, como en el caso de grandes ciudades latinoamericanas (México, Buenos Aires). En estos casos se plantea, entre otros aspectos, la cuestión del rango normativo y la de los límites a la especialidad.

En cualquier caso, lo que interesa aquí es llamar la atención sobre los diversos modos de “ser” ciudad, que pueden superar el marco jurídico-administrativo del municipio<sup>23</sup>, y plantear la posibilidad de que en un mismo ordenamiento se pueda atribuir a diversas formas jurídico-institucionales un status jurídico común de ciudad, esto es, unos poderes específicos adecuados a sus funciones específicas.

### 3.2. *Principales funciones de la ciudad: la Ciudad “dentro” del Estado o la Ciudad “en lugar” del Estado*

El discurso que se apunta tiende a completar los recursos conceptuales manejados. Lo que hasta hace poco se denominaba autonomía para la gestión de sus propios intereses (art. 1 LBRL), o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos (art. 3.1 CEAL) ha ganado complejidad en el momento presente. Así, las tareas municipales en las ciudades deben afrontar hoy, además:

- La autogestión de los propios intereses, pero en una situación de fragmentación, diversidad y aún contraposición de intereses, de manera que prima la función de mediación y composición de intereses, así como la creación de un propio espacio jurídico<sup>24</sup>.
- La codecisión en la formulación de la política general nacional y aún transnacional, lo que plantea una expansión de la subjetividad in-

---

(22) M. VILALTA REIXACH, *La ciudad global. La regulación del fenómeno metropolitano en Inglaterra*, Comunicación presentada en el XV Congreso asociación española de profesores de derecho administrativo (AEPDA), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, citado.

(23) F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, en *Munus*, 2, 2016, p. V ss.

(24) F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, en *esta Revista*, 1, 2018, p. 29 ss.

ternacional y una real compartición de la representación de la soberanía<sup>25</sup>.

- La proyección exterior de las aspiraciones colectivas de la comunidad y la captación de recursos suficientes no asequibles en las estructuras estatales, de modo que las ciudades compiten entre sí (y no sólo cooperan, art. 10.3 CEAL)<sup>26</sup>.

En el fondo, nos enfrentamos a la tarea de determinar el alcance de un dilema fundamental: ¿hay que dar forma jurídica la Ciudad “dentro” del Estado o la Ciudad “en lugar” del Estado? Ferdinand Braudel ha señalado que la historia de Europa es una carrera de la ciudad contra el Estado<sup>27</sup>. El contexto más amplio sería ¿cómo debe ser Europa, y la ciudad en Europa?

De momento debemos retener, como se ha avanzado, que las ciudades, las grandes aglomeraciones, las metrópolis, están asumiendo cometidos clásicos propios del poder estatal clásico, como son la seguridad pública, la justicia y la seguridad jurídica, la redistribución de la renta, la definición de derechos (solidaridad social, la vivienda, la inmigración), la delimitación del mercado, las grandes infraestructuras, incluso las relaciones exteriores o internacionales. En realidad, las ciudades han pasado de colaborar con el Estado a competir con el Estado y, en fin, a suplir al Estado. Necesitan, pues, ejercer poderes del Estado.

Dos noticias recientes ejemplifican el fenómeno. Ante la decisión del Presidente Trump de abandonar el Acuerdo de París por el Cambio Climático, se organiza en los Estados Unidos la *Climate Mayors*, una coalición de más de 400 alcaldes tanto demócratas como republicanos comprometidos en favor del medio ambiente, que intervienen en las cumbres internacionales y ponen de manifiesto que las ciudades “sustituyen” al Estado<sup>28</sup>. Otro ejemplo: la alcaldesa de Barcelona, Ada Colau,

---

(25) V. ANTONELLI (dir.): *Città, province, regioni, stato. I luogbi delle decisioni condivise*, Donzelli editore, Roma, 2009; J.-B. AUBY, *El papel de la ciudad*, cit.

(26) Vid. F. VELASCO CABALLERO, *El Derecho de las ciudades globales*, cit., p. 36. Asimismo, G.M. Díaz González, *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Iustel, 2019.

(27) F. BRAUDEL, *Le modèle italien*, Flammarion, 1994, p. 34. Lo cita J.-B. AUBY, *El papel de la ciudad*, cit.

(28) «Los Ángeles, Nueva Orleans, Philadelphia, San Antonio, y otras ciudades estadounidenses».

asumirá durante los próximos tres años la interlocución de las ciudades del mundo, agrupadas en la red CGLU, con las Naciones Unidas, según ha sido acordado en la Asamblea general de Durban, 16 noviembre 2019<sup>29</sup>. He aquí la acción internacional de las ciudades en la “sede” de los Estados, esto es, “en el lugar” de los Estados.

### 3.3 *Los poderes de la ciudad*

Se plantea, así, la cuestión de compartir los grandes atributos de la soberanía clásica que aún quedan en manos de los Estados nacionales con las ciudades. Estos es, *¿Cómo las ciudades pueden disponer de los poderes de los Estados? O, también: ¿cómo pueden participar en el poder de los Estados?*

Nos limitamos a esbozar una pequeña agenda de cuestiones, sin poderlas desarrollar en este momento, pero que son suficientemente indicativas de lo que se está hablando:

- a) Hay que repensar el alcance de la potestad normativa de la ciudad para poder intervenir en la libertad y la propiedad como objeto de la regulación<sup>30</sup>. *¿Cuál es el sentido actual de la reserva de ley en el Estado global y cuál debe ser valor jurídico de las normas de la ciudad? ¿Es suficiente la construcción articulada en torno a la vinculación negativa a la ley? Es decir, ¿Cuál debe ser el papel de la ciudad cuando, en la satisfacción de necesidades colectivas esenciales, debe incidir con la autonomía privada? El ejemplo está en la mente de todos: intervención en materia de arrendamientos de vivienda, tanto en relación al precio de los alquileres, como al régimen jurídico de los mis-*

---

ses demostraron este jueves – 10 octubre 2019, en Copenhague – al resto del mundo desde la cumbre de alcaldes del grupo de acción climática C40 que el Acuerdo de París sigue vivo en Estados Unidos, a pesar de la oposición de la Administración de Donald Trump». <https://www.diariohispaniola.com/noticia/56420/mundo-verde/los-alcaldes-de-eeuu-gritan-al-mundo-que-ellos-si-apoyan-el-acuerdo-de-paris.html>.

(29) <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20191116/471634079277/colau-embajadora-ciudades-onu.html>.

(30) El de las potestad normativa local ha sido uno de los grandes debates en los últimos años que debe sin duda proseguir. Vid. por todos, desde A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, 2001, hasta E. NIETO GARRIDO, *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales*, Aranzadi, 2019, pasando por F. VEALSCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, 2009.

mos. Es decir, capacidad para intervenir en el mercado del alquiler. Pues bien, las soluciones son diversas: Berlín, ciudad Estado, aprueba una ley bajo un tripartito de izquierdas, que congela el precio durante 5 años<sup>31</sup>. París puede intervenir y así lo ha hecho, pero en virtud de una ley estatal que ha autorizado a 28 ciudades a hacerlo (y no a todos los municipios). Las ciudades españolas – Barcelona, la más cara – no pueden ejercer una política pública esencial, tanto para la satisfacción de un derecho social básico, como para competir con el resto de grandes ciudades europeas en la atracción de implantaciones económicas que conlleven el establecimiento de personas.

- b) La seguridad jurídica y la justicia como producción y servicio del Estado también incumben de manera particular a las ciudades. La demandas de rapidez, proximidad, adecuación, así como la dimensión estrictamente vecinal de determinados conflictos, o bien la relevancia que en determinados supuestos puede adquirir el ordenamiento específico de cada ciudad – ley especial, ordenanzas – todos estos factores pueden justificar una dinámica de mayor colaboración e implicación de la ciudad en la organización y prestación de funciones de justicia. Ya hace tiempo se han planteado escenarios de una justicia municipal de proximidad, con sus muy diversas variantes. La potestad de autoorganización que le debe ser reconocida a la ciudad, dentro de un marco legal, pueden facilitar la adopción de algunos instrumentos dirigidos a completar o sustituir los medios ordinarios de la justicia por medio de fórmulas alternativas de resolución de los conflictos (ADR). Y ello, tanto en el ámbito de la Justicia administrativa<sup>32</sup>, la justicia civil – conflictos de

---

(31) Ley cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional, al declarar que no vulnera el derecho de propiedad.

(32) Sobre la base de la concepción de los recursos administrativos con mecanismos de garantía, cabe incorporar Consejos Jurídicos, Consejos Tributarios, de Recursos contractuales, de conciliación laboral, la mediación en procedimientos administrativos locales. Vid La Ley especial del Municipio de Barcelona, que consagra el Consejo Tributario establecido en 1989, o la Ley aragonesa 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza que prevé la creación de órganos como un Consejo Jurídico Municipal para emitir informes y dictámenes de carácter no vinculante sobre cualesquiera asuntos de interés municipal; y asimismo hace posible la creación de comisiones específicas de asesoramiento para dictaminar recursos administrativos.

vencidad –, o la justicia penal, en adecuada conexión con la potestad sancionadora de la ciudad. Desde otro punto de vista, cabe desarrollar las posibilidades de la legitimación procesal de la ciudad en asuntos de su interés<sup>33</sup>.

- c) La Seguridad pública como seguridad ciudadana justifica que en determinados contextos se haya ya asumido que la policía local debe ejercer funciones de policía integral. El caso de la Policía Metropolitana del Gran Londres es paradigmático, y modelo de otras grandes conurbaciones en todo el mundo. La seguridad pública es a la vez una cuestión local que en las grandes conurbaciones puede ser además supramunicipal. Ello contrasta, por ejemplo, con la actual dificultad en España de mancomunar las policías locales<sup>34</sup>. No debiera haber obstáculo, por otra parte, en el ordenamiento español para atribuir a las áreas metropolitanas constituidas como entidades territoriales las funciones de policía local, como primer paso para una

---

(33) B. PUENTES COTIÑA, *Las ciudades como actores legitimados para controlar la legalidad de los actos reglamentarios de la Unión Europea en materia de calidad del aire. A propósito de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2018* (inédito): «Al admitir la legitimación de los ayuntamientos recurrentes – Ayuntamientos de París, Bruselas y Madrid – para interponer un recurso de anulación contra un Reglamento de la Comisión que modificaba los límites máximos de emisiones permitidas, el Tribunal General admite la potestad de las entidades locales para controlar la legalidad de la normativa de la Unión sobre calidad del aire. El Tribunal considera que la normativa aprobada por la Comisión limita las potestades de las entidades locales en materia de restricción del tráfico y calidad del aire, motivo por el que, concluye, existe una afectación directa en su esfera jurídica».

(34) El debate sobre dicha opción viene de lejos y todavía no se ha resuelto definitivamente, como se demuestra con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, que daría por factible la mancomunación del servicio de policía local, puesto que la disposición adicional segunda de la ley dispone que las mancomunidades que hayan asumido competencias en materia de Policía Local las ejercerán conforme a lo dispuesto en la normativa básica estatal y la autonómica de coordinación de policías locales. Con posterioridad, en virtud del acuerdo de la comisión mixta, la Ley de acompañamiento para 2020 ha modificado dicha disposición en el siguiente sentido: «En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a la Comunitat Valenciana, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías de acuerdo con los términos dispuestos en la Disposición Adicional Quinta de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. ¿se trataba de cambiar “mancomunidades de municipios” por “asociaciones de municipios”? Una vez que Les Corts Valencianes aprueben esta modificación, el Estado retiraría el recurso de Inconstitucionalidad, han precisado las fuentes».

futura posible implantación de una policía integral en las grandes conurbaciones metropolitanas.

- d) La implicación de las ciudades en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) establecidos por la ONU en la Agenda 2030 es una de las grandes apuestas de la política global del siglo XXI. Ciertamente, como se ha dicho, «la Agenda 2030 fue acordada y firmada por los gobiernos nacionales y, sin embargo, reconoce el papel crucial de las ciudades y las autoridades que las gobiernan en alcanzar el desarrollo sostenible. Y es que, efectivamente, las responsabilidades, capacidades y competencias de que disponen los gobiernos locales hacen que su intervención pueda marcar la diferencia en la consecución de los ODS. Desde luego desarrollan acciones en sectores vinculados a los objetivos del vector ambiental (relacionadas con los objetivos relativos a agua, energía, movilidad, clima, comunidades sostenibles), despliegan numerosas acciones en el ámbito social (vinculadas con las metas conectadas con pobreza, hambre, bienestar, igualdad), impulsan la actividad económica en sus territorios (objetivos de crecimiento económico, industria, innovación, infraestructuras) y son instrumentales a la hora de promover el buen gobierno, la transparencia y la participación ciudadana (aspiraciones para instituciones sólidas y alianzas). Es por ello que uno de los desarrollos de los Ods haya sido su localización»<sup>35</sup>.

Parece claro que las ciudades comparten con los Estados unas misiones derivadas de un compromiso internacional que implican para la ciudad, entre otras muchas novedades, asumir un papel determinante en la garantía de los derechos humanos, civiles y sociales<sup>36</sup>. Cada vez más se tiende a incluir una verdadera declaración de los derechos civiles y sociales de los ciudadanos en el propio ordenamiento de cada ciudad, a la manera que lo hacen ya la Constitución de la Ciudad de

---

(35) Así lo expone C. NAVARRO GÓMEZ, *Gobiernos Locales y Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ods), blog del IDL-UAM, 22 enero 2020.

(36) Vid. la dinámica de la “Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad”, aprobada por un amplio número de ciudades europeas en Saint Denis el 18 de mayo de 2000, que define la ciudad como el espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad.

México y de otras grandes ciudades. De modo que cuando hablamos de potestad normativa de la ciudad, hay que pensar también en una suerte de potestad “estatutaria” que vaya más allá de lo organizativo, y que ya está reconocida en muchos ordenamientos.

- e) También en el campo de las garantías de la posición jurídica de la ciudad frente a los demás agentes cabe desarrollar la potencialidad de instrumentos típicos de los Estados como los del Derecho internacional. Más allá de la jurisdicción nacional, ordinaria y constitucional, en la protección de la autonomía local, sobre cuya escasa efectividad ya se ha escrito mucho<sup>37</sup>, se ha contemplado, por ejemplo, la hipótesis de una eventual jurisdicción europea en defensa de la autonomía local garantizada por la CEAL, análogamente a la jurisdicción del Tribunal europeo de derechos humanos en relación con los derechos reconocidos en el CEDH<sup>38</sup>.
- f) En fin, aún sin agotar todos los temas, otra de las funciones esenciales de las ciudades atañe a la redistribución territorial de la renta dentro de las grandes áreas urbanas. La lucha contra las desigualdades es uno de los Ods singularmente vinculado al papel de la ciudad. De modo que, con independencia de la perspectiva de la financiación local, la ciudad debe poder disponer de los poderes tributarios adecuados para diseñar y ejecutar esa política básica. Lo que seguramente pase por enfocar un modelo de tributos ciudadanos más vinculados a la actividad económica y a la renta, y menos a la propiedad inmobiliaria. Pero el poder tributario de la ciudad se presenta además como instrumento de variadas políticas públicas de este ámbito: viviendas vacías, cambio climático, etc.

Por otra parte, no debe olvidarse que dentro de las políticas de solidaridad territorial habrá que encauzar asimismo la solidaridad exterior de la ciudad con la no-ciudad, cometido que habrá que coordinar con la inter-

---

(37) Por todos, recientemente, E. NIETO GARRIDO, *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales*, cit., p. 155 ss.

(38) T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *Perspectives de futuro para la carta Europea de Autonomía Local*, en T. FONT I LLOVET (dir.), M. VILALTA REIXACH (COORD.), *La Carta Europea de la Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020, cit.

vención de los gobiernos locales o regionales intermedios, sin descartar que en un futuro uno de los escenarios que deriven de la relación Estado-Ciudad sea el de que permanezca un Estado asimétrico, esto es, activo para actuar sobre la no-ciudad, mientras que deberá compartir o ser sustituido por la ciudad en el ámbito de las grandes aglomeraciones urbanas.

### ***3.4 Relaciones de la ciudad con el nivel estatal***

También de manera muy resumida se apunta rápidamente que las perspectivas de los modos de relación entre el Estado y la ciudad van a ser muy diversas. Está la opción por la relación bifrente con los dos niveles estatales con poder legislativo, central y autonómico, poder que se verá profundamente modificado por la necesidad de resituar la potestad normativa local en el sistema de fuentes, según se ha dicho. No debe descartarse la relación de pinza del Estado central+ciudad contra el Estado regional o ente infraestatal.

Por su parte, la opción por la interiorización o federalización de la ciudad dentro de las unidades descentralizadas del Estado requiere de una reforzada garantía constitucional de la autonomía y de los poderes de la ciudad. En efecto, es sabido que el Estado regional – llámese *Land*, CcAA, región en Italia, la “*grande région*” francesa – es el principal competidor de la ciudad como aglomeración urbana, razón por la cual hasta ahora el número de las realidades metropolitanas institucionalizadas en España es meramente simbólico en relación a las efectivamente existentes<sup>39</sup>.

En todo caso, van a incorporarse con más fuerza las relaciones contractualizadas, fruto del pacto y de la negociación, posiblemente en el contexto de un ejercicio conjunto o coordinado, dialogado, de los poderes estatales. Los acuerdos programáticos, la planificación consensuada, los consorcios mixtos sobre la imagen de los consorcios legales creados por la Carta Municipal Barcelona, etc., serán objeto de nueva consideración. Al mismo tiempo, la participación de las ciudades en la formación de la voluntad estatal planteará la opción por la intervención individualizado de cada una de las realidades reconocidas, o bien por representación.

---

(39) T. FONT I LLOVET, *Els ens locals intermedis i la seva projecció metropolitana*, *Revista Catalana de Dret Públic*, 57, 2018.

Los órganos de participación general local, del tipo de los Consejos de Gobiernos locales regulados en algunos Estatutos de Autonomía, deberán encontrar nuevas fórmulas que les saquen de su inoperancia actual y les aporten nuevas funcionalidades, porque no basta con la actuación lobista informal de las ciudades y de sus entidades asociativas por intereses. Aún, las Cámaras legislativas de representación territorial replantearán su propia composición y funciones.

En estos escenarios complejos se inserta, además, la cuestión del papel de la relación bilateral entre el Estado y cada una de las ciudades reconocidas. Porque una de las claves del futuro será sin duda superar el uniformismo local y acordar pactadamente soluciones ad hoc. En efecto, en todo caso, la interdependencia de niveles, la equivalencia de papeles entre Estado y Ciudad y los compromisos comunes que les vinculan entre sí desembocan necesariamente en las relaciones de diálogo institucional<sup>40</sup>.

#### 4. *Conclusión*

Todo cuanto se ha dicho pone en evidencia dos aspectos. Por una lado, que la noción de autonomía local según su concepción europea actual, no es hoy suficiente para hacer frente a las aspiraciones y a las necesidades de las comunidades ciudadanas en las grandes aglomeraciones urbanas que llamamos ciudad. Por otro lado, que la configuración de la ciudad como nuevo sujeto jurídico-institucional es una cuestión de extrema complejidad, pero que también va a ser de extrema necesidad. Esta dinámica va a requerir amplios y profundos movimientos de reforma, tanto del derecho nacional como del derecho supraestatal y convencional. Y además para su implementación deberá concurrir una fuerte dosis de autoregulación y de autoorganización de la propia ciudad.

Pero en cualquier caso sigue en pie la pregunta antes formulada: esta evolución, ¿va a resituarse a la Ciudad “dentro” del Estado o va a colocar a la Ciudad “en lugar” del Estado? En el camino – de replantear la autonomía a replantear la soberanía – tal vez esté la respuesta.

---

(40) L. VANDELLI, *Dialogo. Relazioni e trasformazioni dei poteri pubblici. Riflessioni di un giurista*, en T. FONT I LLOVET (dir.), C. TUBERTINI, A. GALÁN GALÁN (COORDS.), *Las reformas del Estado. Coloquio internacional en homenaje al Profesor Luciano Vandelli*, Iustel-Universidad de Barcelona, 2019, p. 121 ss.

## La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale\*

*Giuseppe Piperata*

**1.** Durante un incontro, tempo fa, con urbanisti e architetti della mia Università dedicato alle politiche della città, un collega, rivolgendosi a me, ha precisato: «per voi giuristi la città non esiste; conoscete il Comune, ma non vi interessa la città che, a volte, sta dietro al Comune». Mi capita spesso di pensare a quella osservazione, espressa forse per provare a marcare una distanza tra saperi e discipline accademiche, ma non del tutto distante dal vero. E più volte mi sono ripromesso di raccontare quell'episodio a Luciano Vandelli e di scambiare con lui qualche riflessione sul punto, considerata la sua antica confidenza e profonda conoscenza con il tema. Del resto, molti di quegli urbanisti e architetti che conoscono bene la città, se hanno anche compreso qualcosa del Comune, è stato – per loro stessa affermazione – grazie alla lettura dei libri che Luciano Vandelli ha scritto durante la sua carriera di studioso dei poteri locali.

Quello scambio di idee sulla città con Luciano Vandelli, ahimè, non c'è stato. E non perché sia mancata l'occasione. Anzi. Ma ogni volta che ci incontravamo si affrontavano le questioni più urgenti, quelle legate al momento e quel mio proposito l'ho, purtroppo, rimandato più volte, confidando, ottimisticamente come spesso succede, sul fatto che tanto in futuro avremmo avuto infinite occasioni per discuterne.

Ecco che quando il Direttore della SPISA Giuseppe Caia e la Presidente dell'AIPDA Carla Barbati mi hanno invitato a portare una testimonianza e qualche riflessione in ricordo di Luciano Vandelli, ho subito pensa-

---

\* 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.

to alla provocazione dei miei colleghi, a quel mio proposito che era rimasto irrealizzato e alle domande che gli avrei fatto, ossia se abbia senso per il giurista guardare alla città oltre il Comune e se anche il diritto, soprattutto quello amministrativo, possa proporre in termini innovativi un diritto delle città.

**2.** Ma cosa si intende per città? Può sembrare strano, ma la nozione di città non la troviamo in nessuna enciclopedia o testo giuridico. Viceversa, se guardiamo agli altri saperi, di definizioni di città possiamo trovarne a iosa. Potremmo sceglierne una delle tante, quella più evocativa o quella più convincente, quella più colta o quella più attuale. Per cogliere, però, la sostanza del fenomeno, ritengo che possa essere d'aiuto la lettura dei classici, di uno in particolare, che descrive la città, descrivendone i tratti e gli elementi essenziali.

«Enea e Acate s'avviarono in fretta  
là dove mostrava il sentiero.  
E già salivano un colle che alto sovrasta  
la città e da sopra guarda le torri di fronte.  
Stupito Enea ammira la mole degli edifici, un tempo capanne,  
ammira le porte, il viavai chiassoso e le vie lastricate.  
Solerti lavorano i Tirii: chi innalza mura  
per costruire la rocca e solleva a mano blocchi di pietra,  
chi sceglie il luogo per la casa, limitandolo con un solco.  
Scelgono leggi, cariche civili e il senato inviolabile;  
alcuni scavano il porto, altri le grandi fondamenta del teatro  
e intagliano nella roccia enormi colonne,  
alto ornamento alle scene future. (...)  
“Beati voi, le cui mura già sorgono”,  
dice Enea, e rimira lo splendore della Città»<sup>1</sup>.

Il passo, ovviamente, è tratto dall'Eneide e descrive l'arrivo di Enea insieme al suo compagno di viaggio su di una collina, dalla quale i due ammirano centinaia di persone intente a costruire una nuova città: la

---

(1) VIRGILIO, *Eneide*, 1, 418-438; trad. A. Ziosi.

città di Cartagine. Virgilio sottolinea i due differenti registri che caratterizzano la fase della creazione: mentre alcuni sono impegnati a realizzare le opere materiali («chi innalza mura... chi sceglie il luogo della casa»), altri invece si dedicano a definire la trama politica e ordinamentale dell'istituzione («scelgono leggi, cariche civili e il senato inviolabile»). Il brano è riportato in un'antologia dal titolo *Elogio della politica*, curata da Ivano Dionigi, ed è utilizzato per descrivere la città ideale, perché, secondo Dionigi, così Virgilio intendeva rappresentare Cartagine, una città «dove architettura e istituzioni civili crescono in armonia e le fondamenta fisiche sono specchio dei fondamenti politici di una *civitas* laboriosa e ordinata»<sup>2</sup>.

Gli edifici prendono il posto dei campi e delle capanne; leggi ed istituzioni riempiono i vuoti dell'anarchia. In pratica, sono queste le attività umane attraverso le quali la città viene costruita. Anzi, attraverso le quali la città prende *forma*. Sì, perché di forma dobbiamo parlare, in quanto per costruire una città è necessario darle, per prima cosa, una *forma urbanistica* e una *forma istituzionale*.

Ovviamente, come giuristi, siamo interessati più alla seconda tipologia di forma che non alla prima. Ma qual è la città ideale? O meglio: qual è la forma ideale della città? Per Virgilio, Cartagine presentava le caratteristiche di una città ideale. Noi come giuristi siamo troppo concreti e realisti per poter immaginare che esista un modello ideale di città, così come sappiamo che le forme istituzionali che a questa sono date possono essere molteplici. La storia, prima ancora che il diritto, ci insegna che queste cambiano a seconda delle epoche, a seconda dei progressi scientifici e della conoscenza, a seconda dei bisogni e delle caratteristiche della popolazione che in queste vive, a seconda dei processi economici che le attraversano, a seconda delle latitudini, ma soprattutto a seconda degli ordinamenti giuridici alle quali queste città appartengono<sup>3</sup>. Ma venendo a tempi a noi più recenti non si può non riscontrare che oramai «dovunque, le città si identificano con le amministrazioni lo-

---

(2) *Elogio della politica*, a cura di I. DIONIGI, Milano, RCS, 2009, 165.

(3) Cfr. C. SEBASTIANI, *La politica delle città*, Bologna, il Mulino, 2007, spec. p. 41 ss.

cali, che continuano le funzioni delle comunità autonome medievali e talvolta hanno i medesimi confini»<sup>4</sup>.

**3.** Noi italiani, fin dall'origine della nostra esperienza di Stato unitario, abbiamo deciso di non lasciare libere le tante città che caratterizzano il nostro territorio nella scelta della forma istituzionale, ma abbiamo preferito seguire un unico modello legislativo, uniformante, valido per qualsiasi realtà urbana che aspirasse a diventare città. Vuoi per ragioni contingenti, vuoi per una certa tradizione, vuoi anche per moda, all'inizio del Regno d'Italia abbiamo preferito estendere a tutta la penisola il modello uniformante del *Comune*. Seguendo, quindi, l'esempio francese, abbiamo scelto di sostituire il Comune ad ogni città, ad ogni comunità piccola o grande stanziata su di un determinato spazio locale, e contestualmente di sottoporre tale realtà istituzionale ad un ordinamento uniforme, salvo il riconoscimento di qualche possibile margine di scostamento dai modelli predeterminati<sup>5</sup>.

Così alla città si è sovrapposta la veste burocratica del Comune, con le sue regole e le sue strutture. Per Le Corbusier, il Comune è «il raggruppamento umano naturale e conforme ad un regime amministrativo»<sup>6</sup>. Come nella città descritta da Virgilio, abbiamo ancora una volta due momenti per determinare un unico fenomeno: in questo caso, uno naturale (il raggruppamento umano presente in uno spazio); uno artificiale (il disegno amministrativo che lo contiene).

**4.** Alla preferenza del nostro ordinamento per il modello uniformante del Comune, alle ragioni che l'hanno determinata, soprattutto alle successive evoluzioni che ne hanno confermato (e rafforzato) la scelta, Luciano Vandelli ha dedicato le sue migliori energie di studioso. Le autonomie locali sono state sempre al centro del suo percorso scientifico: ha affrontato il tema dei poteri locali nella sua globalità, ricostruendone

---

(4) COSÌ L. BENEVOLO, *La città nella storia d'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 218.

(5) Lo ricorda L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 12 ss.

(6) LE CORBUSIER, *Maniera di pensare l'urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 113.

le evoluzioni dalle origini fino ai giorni nostri<sup>7</sup>, ne ha descritto il funzionamento, a volte anche dal di dentro e con intelligente ironia, approfittando di alcune sue “pause” come accademico prestatato alla politica<sup>8</sup>, ma ne ha soprattutto analizzato puntualmente i meccanismi di governo e gli statuti giuridici di riferimento come giurista<sup>9</sup>.

Per Vandelli, il modello dell'uniformità giuridica dei Comuni è «un'opzione antica»<sup>10</sup>, recuperata dalla l. 20 marzo 1865, n. 2248, direttamente dall'esperienza del sistema franco-piemontese e ribadita dal legislatore italiano nei suoi interventi successivi fino alla riforma del Titolo V Cost. Ci sono stati momenti in cui il legislatore ha temperato il rigido livellamento dei Municipi italiani, introducendo minimi spazi di differenziazione nell'organizzazione e nel funzionamento degli Enti locali. Ma nella sostanza l'impianto originario del modello locale di amministrazione non è cambiato.

Per il Nostro è stato sempre difficile accettare questa situazione, soprattutto considerata la svolta costituzionale intrapresa dall'Italia nel secondo dopoguerra e la valorizzazione, da tale svolta promossa, delle autonomie locali. Adeguare la legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, come prescrive l'art. 5 Cost., significava anche consentire agli Enti locali di esprimere loro specificità finanche nel modo di essere e di agire. Da ciò il grande favore manifestato da Vandelli verso quelle riforme dell'ordinamento locale che, nel 1990, con la l. n.

---

(7) Cfr., in particolare, L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 1990 (tradotto anche in francese, *Pouvoirs locaux*, a cura di M. PORTELLI, Paris, 1992, con presentazione di Y. MÉNY, e in spagnolo, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, a cura di P. MENÉNDEZ GARCÍA e J. SUAY RINCÓN, Madrid, 1992). Cfr. anche L. VANDELLI, *Origine e fondamenti del sistema amministrativo locale rivoluzionario-napoleonico*, in *Amministrazione*, 1, 1990.

(8) Cfr. L. VANDELLI, *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, il Mulino, 1997 (tradotto anche in Spagna, *Alcaldes y mitos. Sisifo, Tantalo y Damocles en la Administración local*, a cura di ALFREDO GALÁN GALÁN, Madrid, 2006).

(9) Cfr. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *I Comuni e le Province*<sup>3</sup>, Bologna, il Mulino, 1998; L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, il Mulino, III ed., 2014; ID., *Il sistema delle autonomie locali*, cit.

(10) Così L. VANDELLI, *Comune*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 2007, 1.

142, e nel 2000, con il d.lgs. n. 267, hanno provato ad ampliare gli spazi dell'autonomia spettante ai Municipi italiani<sup>11</sup>.

Vandelli non si è fermato alle formule legislative. Egli ha sempre accompagnato le sue analisi del dato ordinamentale in materia di diritto locale con la ricerca di quegli elementi in grado di restituire, oltre al quadro normativo uniformante, anche la vivacità giuridica e istituzionale che caratterizza le amministrazioni comunali.

«Che cos'è un Comune?» si chiede Vandelli: è proprio la domanda che si pone come punto di partenza del suo volume sul governo locale<sup>12</sup>. Ce lo chiediamo anche noi. Le risposte possono essere differenti, a seconda che si rivolga la domanda a un urbanista, a un sociologo, a un amministrativista o a un semplice cittadino. E tale diversità di vedute – e Vandelli lo sa benissimo – dipende dal fatto che dietro al Comune ci sono le città e che non sempre la formula uniformante del Comune è in grado di rappresentare la forma ideale per quelle città.

Allora, «l'opzione antica» dal nostro ordinamento sempre confermata, ossia il modello comunale, non è l'unica forma istituzionale di città. Ce ne potrebbero essere altre o lo stesso modello potrebbe essere configurato in modo da consentire significativi margini di adattamento alle specifiche esigenze concrete rappresentate dai contesti locali. Ci sono stati dei momenti nella legislazione italiana in tema di autonomia locale nei quali la rigidità del modello comunale è stata temperata da alcune previsioni idonee ad attivare processi di differenziazione tra singole realtà locali. Il riconoscimento da parte della l. n. 142/1990 ai Comuni dell'autonomia statutaria, ad esempio, o le aperture verso dinamiche di decentramento comunale o ancora la possibilità di riconfigurare aree metropolitane intorno ad un nuovo ente, la Città metropolitana appunto, sono state innovazioni legislative che hanno reso meno rigido il quadro uniformante caratterizzante i poteri locali in Italia.

---

(11) Luciano Vandelli ha promosso anche alcune iniziative editoriali finalizzate a fornire un commento puntuale e articolo per articolo delle riforme citate: cfr. L. VANDELLI, *L'ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n.142*, Rimini, Maggioli, 1991, e i sei volumi di E. BARUSSO, L. VANDELLI (a cura di), *Commenti al TU sull'ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, Maggioli, 2001-2004.

(12) L. VANDELLI, *Il governo locale*, cit., p. 7.

E proprio nella Città metropolitana, come nuova veste istituzionale da utilizzare in chiave differenziale per alcune realtà urbane del nostro territorio, Luciano Vandelli aveva riposto molte speranze come amministratore e soprattutto grandi interessi come scienziato. Lo aveva fatto in più occasioni. Da alcune sue riflessioni, in particolare, traspare l'idea secondo la quale il nuovo Ente locale, previsto dalla l. n. 142/1990 e poi anche richiamato nel testo della Costituzione (art. 114) in occasione della riforma del 2001, avrebbe permesso di riavvicinare il precostituito modello istituzionale dell'Ente locale alla viva e dinamica condizione della realtà urbana sottostante. Almeno di ciò era convinto per quanto riguardava il Comune di Bologna e la sua necessaria trasformazione in Città metropolitana: «l'area bolognese presenta esigenze specifiche e particolari dinamiche sociali ed economiche; ed a queste esigenze devono corrispondere specifici modi di essere e di operare delle istituzioni locali»<sup>13</sup>.

Sappiamo come è andata a finire. I processi di costituzione “dal basso” della Città metropolitana disciplinati dalla l. n. 142/1990 non vennero realizzati, neanche quello riguardante l'area metropolitana di Bologna, che Vandelli, anche in qualità di assessore competente, aveva progettato e, successivamente, promosso con tutte le sue forze. Per molti anni, quindi, la Città metropolitana rimase un Ente locale virtuale, previsto solo “sulla carta”. Solo molti anni dopo, la l. n. 56/2014, con un processo questa volta “dall'alto”, è riuscita ad attivare, legislativamente, dieci Città metropolitane. Vandelli ha sottolineato subito il tratto innovatore della riforma del 2014 proprio nella parte relativa alle Città metropolitane, soprattutto evidenziando come la valorizzazione della loro autonomia statutaria favorisse forme di differenziazione in grado di permettere un modellamento degli enti alle esigenze e alle caratteristiche dei singoli territori<sup>14</sup>.

La vicenda dell'istituzione delle Città metropolitane ha rappresentato un'ulteriore occasione nella quale Luciano Vandelli ha dimostrato che

---

(13) L. VANDELLI, *Presentazione*, in Comune di Bologna, Provincia di Bologna, Progetto di Città metropolitana, *Governare le città*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 9.

(14) L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *questa Rivista*, 2014, p. 213 ss.

non bisogna fermarsi al mero dato legislativo, ma oltre l'Ente locale si possono cogliere delle differenze più o meno profonde nelle forme istituzionali utilizzate. L'impianto municipale tradizionale non è così rigido e uniformante da non poter essere modellato, per quanto consentito, in modo da farlo corrispondere alle caratteristiche concrete ed alle esigenze espresse da una specifica collettività locale. Ma soprattutto, il modello uniformante può subire degli adattamenti per effetto di due processi: l'esercizio dell'autonomia locale declinata in tutti i suoi molteplici aspetti; le dinamiche di innovazione amministrativa e di sperimentazione locale.

Con quanto entusiasmo Vandelli guardava a questi fenomeni! Mi sia consentito un ricordo personale. Ogni volta che c'era innovazione amministrativa, sperimentalismo, autonomia esercitata in concreto, Luciano era come se si "accendesse", la sua curiosità si attivasse per portarlo a raccogliere materiale in maniera quasi bulimica, a svolgere analisi, a provocare confronti, a scrivere testi. Nel farlo era sempre – come chi l'ha conosciuto sa benissimo – innocente, ma non ingenuo. Di quella innocenza (unita al solito entusiasmo) che a volte lo portava a vivere quelle sue "disavventure da distrazione", che lui stesso raccontava con grande autoironia. Come quella volta che venne invitato dall'Università di Trieste, Università nella quale ad inizio carriera aveva insegnato, a tenere un seminario proprio sui poteri locali. Prese il treno per andarci, uno di quei treni di una volta, con tanti compartimenti e con carrozze che durante il percorso venivano staccate per essere indirizzate verso destinazioni intermedie. Trovò un compartimento tutto per sé, poiché c'erano pochi passeggeri, e si mise comodo, disponendo appunti, fotocopie e anche libri che aveva portato per il viaggio. A un certo punto, andando su e giù per i vagoni alla ricerca di un bagno funzionante, Luciano incontrò un collega, che come lui occupava da solo un compartimento in quel treno semivuoto. Iniziarono amabilmente a conversare, a raccontarsi reciprocamente dei lavori e delle ricerche in corso, a commentare alcune novità legislative. Il tempo passò velocemente. Vandelli avrebbe fatto volentieri tutto il viaggio discutendo con il collega, ma si ricordò delle sue carte e del suo bagaglio e, quindi, decise di ritornare nella sua carrozza, dove c'era il suo compartimento. Ma il tragitto a ritroso durò pochissimo, giusto il tempo per arrivare alla fine del vagone

nel quale si trovava, che era diventato quello dove il treno finiva. Mentre lui chiacchierava con il collega, infatti, le carrozze erano state separate in modo da formare due treni con destinazioni diverse: le sue cose erano rimaste sui vagoni per Trieste, lui, invece, su quelli per Udine, dove arrivò quasi a mezzanotte, in maniche di camicia, senza bagaglio e senza soldi.

Ma torniamo ai due processi, autonomia e innovazione, attraverso i quali il modello municipale può essere adattato alla realtà locale, la rigidità uniformante del dato legislativo può essere stemperata. Si tratta di due processi che negli ultimi tempi sembrano essersi nuovamente proposti nello scenario istituzionale italiano, per effetto di aperture legislative verso il riconoscimento di maggiori spazi per l'autonomia locale e di pratiche spontanee frutto di vere e proprie sperimentazioni amministrative. Segnali in controtendenza rispetto al contesto di sfiducia, legislativa e non solo, verso gli Enti locali al quale la crisi economica, che ha colpito a partire dal 2007 i Paesi europei, ci aveva abituati. Luciano Vandelli aveva registrato la portata e le conseguenze di tale crisi, mettendo in evidenza soprattutto gli effetti negativi che essa aveva avuto sull'ordinamento municipale. Lui, che aveva sempre sostenuto l'importanza istituzionale dei poteri locali ed enfatizzato gli spazi di autonomia ad essi costituzionalmente riconosciuti, si è trovato anche a dover fare i conti, come giurista, con una legislazione emergenziale, che quantomeno in prima battuta ha ritenuto di dover sacrificare parte di quella visione autonomista affermatasi sul finale del secolo passato in nome di una riconversione efficientista dell'impianto strutturale repubblicano, così come definito dall'art. 114 Cost. I giudizi di Vandelli verso i provvedimenti legislativi finalizzati a contrastare la crisi mediante una revisione del governo locale, quantomeno verso quelli adottati in una prima fase, non sono stati teneri: «in un contesto fortemente segnato dalla crisi economica, dunque, le decisioni sugli assetti delle istituzioni tendono a sfuggire agli ordinari processi decisionali che accompagnano – o dovrebbero accompagnare – ogni riordino istituzionale (...), la posizione delle forze politiche appare condizionata dalle logiche complessive di adesione o contrasto alla manovra ben più che dall'esame dei singoli contenuti, lo stesso dibattito tra studiosi, esperti e commentatori si presenta confuso e approssimativo. In ogni fase e per ogni aspetto,

del resto, gli obiettivi di contenimento dei costi prevalgono nettamente su quelli di buon andamento delle amministrazioni (in tutta l'ampiezza di significati che l'espressione può assumere, in base all'art. 97 Cost.); e le logiche istituzionali (e spesso le stesse preoccupazioni costituzionali) risultano del tutto secondarie e recessive rispetto a quelle economiche. Questa considerazione assume particolare valenza precisamente in relazione ai processi di riforma che, a partire dagli anni '90, hanno riguardato le autonomie, confluendo nel testo unico adottato con il d.lgs. n. 267/2000; un corpo normativo che tendeva alla organicità ed alla stabilizzazione dell'ordinamento, ma i cui contenuti venivano radicalmente messi in discussione dal nuovo quadro costituzionale definito, l'anno successivo, con l'approvazione della riforma del Titolo V. Questa fondamentale opera di adeguamento, peraltro, è tuttora inattuata (...). Ma l'elemento più rilevante è costituito certamente dal rapporto di queste discipline con le disposizioni della Costituzione. Il cui ruolo si presenta profondamente svalutato, talora semplicemente ignorando il problema, talora in una esplicita ed enfaticizzata prospettiva di revisione di queste disposizioni<sup>15</sup>.

La crisi economica che ha colpito i Paesi più avanzati negli anni a cavallo dei primi due decenni del secolo ha profondamente trasformato i poteri locali italiani. La legislazione che ne è scaturita ha ridotto drasticamente le risorse a disposizione di tali enti, ha riformulato i ruoli, i modelli organizzativi e le competenze ad essi spettanti, ha circoscritto gli ambiti di azione e gli spazi di intervento del governo locale. Nel giro di pochi anni si è passati da un processo di riorganizzazione delle istituzioni italiane orientato da logiche federaliste, ad un recupero centralistico di poteri e ad un conseguente depotenziamento per via legislativa del ruolo degli Enti locali. Si è trattato di un cambiamento radicale, in controtendenza, che però non ha fatto perdere a Luciano Vandelli la sua fiducia e il suo interesse verso le autonomie locali. Anzi. Egli ha respinto le varie teorie che celebravano la fine dei processi federalisti e di decentramento, preferendo segnalare con lucidità che la situazione di crisi e le conseguenti trasformazioni istituzionali da questa causate

---

(15) Cfr., ad esempio, L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Trecani. Il libro dell'anno del Diritto 2013*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2012, p. 309 ss.

potevano rappresentare un momento di grande potenzialità per il governo locale: «l'evoluzione che si è realizzata in questi anni ci consegna un governo locale in difficoltà, ma non privo di potenzialità, per certi aspetti inedite»<sup>16</sup>. Ecco allora il suo invito ad approfittare dell'occasione offerta dall'attuazione del nuovo ordinamento locale introdotto dalla legislazione anticrisi per affrontare definitivamente e risolvere i tanti problemi che, da sempre, caratterizzano le autonomie locali: *in primis*, l'individuazione dei modelli di *governance* locale a seconda degli interessi di prossimità da curare; l'attuazione del principio di adeguatezza con riferimento all'esercizio delle funzioni e dell'erogazione dei servizi; il ripensamento della geografia amministrativa del potere locale.

Oltre che alla crisi economica e agli effetti da questa prodotti soprattutto sull'autonomia locale, Vandelli negli ultimi anni si era interessato anche ad un altro fenomeno di crisi, quello relativo ai corpi intermedi e al rischio di indebolimento del loro fondamentale ruolo nella definizione dell'interesse generale e nella valorizzazione dei territori. Da alcuni anni, è noto, i tradizionali canali di intermediazione tra società e istituzioni, a partire dai partiti politici, hanno dimostrato di essere in crisi. Non sembrano essersi indebolite, invece, le pretese partecipative e le disponibilità collaborative espresse da settori della cittadinanza particolarmente attive. Stiamo vivendo un momento in cui le richieste di partecipazione e di collaborazione con le istituzioni sembrano destinate ad aumentare, soprattutto a livello locale, per effetto anche della diffusione di comportamenti orientati alla valorizzazione di beni comuni e alla cooperazione civica. Per Vandelli si tratta, ancora una volta, di un'occasione per ripensare le istituzioni, a partire da quelle locali, per immaginare nuovi strumenti legislativi e amministrativi destinati a potenziare i canali di partecipazione e di democrazia civica, per rafforzare il ruolo dei corpi intermedi, ancora fondamentali per il governo degli interessi. Bisogna, quindi, provare a riavvicinare le istituzioni alla società con soluzioni anche innovative. E queste innovazioni non possono non riguardare per prima cosa il governo locale, dove già sono presenti processi

---

(16) L. VANDELLI, *Introduzione. Le autonomie territoriali: voltare pagina dopo la crisi*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017, p. 17.

sperimentali che si muovono in questa direzione: «il ruolo dei corpi intermedi può svilupparsi non solo dal coinvolgimento nei processi decisionali che fanno capo alle istituzioni pubbliche, ma anche nello stesso svolgimento di attività. Su questo piano, significativi possono essere gli sviluppi recenti sulla cura dei beni comuni. Esperienze significative, che hanno trovato in Italia concrete (anche se minute) applicazioni nell'attuazione dei regolamenti sui beni comuni approvati da vari Comuni, sviluppati da una variegata serie di patti con associazioni di cittadini. In una molteplicità di sperimentazioni e di pratiche che, precisamente ai livelli locali, hanno manifestato la maggiore ricchezza di iniziative»<sup>17</sup>. Gli Enti locali, soprattutto i Comuni, debbono riavvicinarsi alla società di riferimento, debbono aprirsi ai propri cittadini, debbono soddisfare i loro bisogni. Società, cittadini, bisogni compongono la città che rappresenta la viva realtà sociale presente dietro ogni comune. È una realtà dinamica, che richiede sempre aggiustamenti, innovazioni, formule e vesti organizzative idonee ad adattarsi costantemente ad un sostrato sempre in movimento.

È questa la città ideale. E Vandelli lo aveva capito. In uno dei suoi ultimi scritti, dedicato alla città dove è nato, dove ha vissuto e insegnato, Bologna, in poche battute ci dice perché, e lo fa citando Tocqueville, il quale viaggiando in America si era convinto che le amministrazioni locali dovessero costantemente inseguire le esigenze dei propri abitanti e cambiare se necessario per poterle soddisfare: «l'inseguimento tra domanda e offerta è permanente, e le istituzioni sono costrette a perseguire un interminabile miglioramento». Ecco allora che Bologna per Vandelli è non solo il suo Comune, ma in primo luogo la sua città, quella che ama e che indica come città ideale perché sempre in movimento alla ricerca di nuove forme per rispondere alle nuove domande: Bologna non è solo la città dei portici, dei tetti rossi, dell'Università più antica al mondo, Bologna è anche un'istituzione che «ha una autonomia antica... non le è mai mancata la capacità di innovazione... qui si sono sperimenta-

---

(17) L. VANDELLI, *Appunti in tema di pluralismo sociale e ruolo dei corpi intermedi*, in F. BASSANI-NI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 219 ss.

te nuove soluzioni istituzionali... nuove vie di sussidiarietà»<sup>18</sup>. Come la città di Cartagine, la città di Bologna non è fatta solo di edifici e mura, ma anche di istituzioni, la cui forma è sempre in grado di adattarsi ai cambiamenti della società.

Se la città ideale è quella che sa cambiare costantemente la sua forma, allora non può esistere una sola forma di città ideale. Il Comune, pertanto, non può essere uni-forme e bisogna sempre porsi alla ricerca di nuove forme istituzionali per la città. Diceva Calvino che «il catalogo delle forme è sterminato: finché ogni forma non avrà trovato la sua città, nuove città continueranno a nascere. Dove le forme esauriscono le loro variazioni e si disfano, comincia la fine delle città»<sup>19</sup>. Luciano Vandelli sapeva tutto ciò, aveva capito che le forme possibili della città erano infinite e lui è stato un giurista alla costante ricerca di tali forme. Ci ha lasciato l'entusiasmo nel cercarle, l'intelligenza nell'analizzarle, l'ironia nel descriverle. Una ricchezza per tutti noi, una grande eredità che mi auguro sapremo raccogliere.

---

(18) L. VANDELLI, *La mia città è diversa*, in *Corriere di Bologna*, 23 maggio 2019.

(19) I. CALVINO, *Le città invisibili*, Milano, Mondadori, 1993, p. 140.



## Autonomie territoriali e riforma: una prospettiva comparata\*

*Francesco Merloni*

Vorrei impostare questo intervento nella forma di un discorso con Luciano che continua, soprattutto in tema di autonomie, regionali e locali. Un discorso che non sempre ci ha visto d'accordo (più significativo il dissenso sulla soppressione/trasformazione delle Province in Italia), ma nel quale abbiamo sempre cercato di ragionare su come riformare un sistema amministrativo ormai ridotto in gravi condizioni operative secondo quello che chiamerei un "pensiero lungo" nel quale riforme, revisioni, interventi sporadici fossero inquadrati in una prospettiva di più lungo periodo, andando alla ricerca delle radici storiche, geografiche, economiche dell'assetto territoriale delle nostre autonomie locali; un confronto nel quale alla pacatezza di Luciano spesso ho contrapposto la mia "impazienza", la mia ricerca di posizioni più nette, radicali, che fossero in grado di richiamare i protagonisti delle riforme, il legislatore, ma gli stessi enti territoriali sui temi su cui fondano i processi di trasformazione in atto e su come correggerli in tempo

Provo a iniziare dalla dimensione comparata, tanto cara a Luciano.

Partirei dalla Carta Europea delle Autonomie Locali (CEAL), di cui mi sono occupato per oltre dieci anni come presidente del Gruppo di esperti indipendenti del Consiglio d'Europa che quella Carta ha il compito di monitorare (dal punto di vista tecnico-giuridico, a supporto di valutazione eminentemente "politiche" espresse nei rapporti nazionali e poi nelle raccomandazioni e risoluzioni adottate prima dal Congresso delle

---

\* 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.

autonomie locali e poi dal Comitato dei ministri, vero organo decisionale del Consiglio d'Europa) per verificarne l'applicazione concreta in tutti i 47 Paesi europei che l'hanno sottoscritta e ratificata a partire dalla sua prima apertura alla firma del 1985.

Non è certo questa la sede per affrontare il tema dell'efficacia giuridica della CEAL, il grado di vincolatività dei principi in essa contenuti, che varia significativamente dai Paesi monisti ai Paesi dualisti, fino a giungere in alcuni casi all'attribuzione di un'efficacia diretta (esempio importante quello della Francia, che ha esitato a lungo prima di ratificare la Carta, ma poi con la ratifica oggi le attribuisce una operatività diretta, con il potere del giudice di disapplicare norme interne in contrasto con le sue disposizioni).

Farò, invece, tesoro di anni di *monitoring* svolto dal Congresso dei poteri locali e regionali, con missioni di visita nei diversi Paesi. La mia esperienza in materia deriva sia dalla diretta partecipazione ad alcune missioni, sia dalla valutazione che il Gruppo di esperti collegialmente faceva delle relazioni finali, anche per costruire un quadro complessivo dei fenomeni che, a livello europeo, hanno riguardato il mondo delle autonomie territoriali.

In questa prospettiva la prima constatazione è che autonomia locale e autonomia regionale hanno tratti comuni, cioè una posizione di autonomia, nei diversi contenuti dell'autonomia normativa, organizzativa, finanziaria che deve essere garantita nei confronti dello Stato centrale, ma il loro riconoscimento segue modelli e garanzie diverse.

Dappertutto (in tutti i Paesi aderenti al CoE) le autonomie locali sono considerate enti necessari e imprescindibili: tutto il territorio nazionale è coperto da Enti locali di primo (e spesso di secondo) livello. L'autonomia locale è, prima di tutto, la necessaria presenza di Enti locali.

Questa necessaria presenza non significa, però, che i contenuti dell'autonomia riconosciuta agli Enti locali siano gli stessi. Luciano è stato magistrale nel ricostruire il modello di autonomia di stampo francese, cui soprattutto l'Italia si è a lungo ispirata, e il modello dell'autonomia come vero autogoverno di stampo anglosassone (*Self-government, Selbstverwaltung*).

Una diversificazione che ho avuto modo di classificare nella distinzione tra Paesi a governo locale "debole", nei quali vige un regime giuridico

uniforme, spesso strumentale alle funzioni statali, riconosciuto anche ad enti di ridottissime dimensioni territoriali, di popolazione, di organizzazione, e Paesi a governo locale “forte”, nei quali gli Enti locali svolgono tutte le principali funzioni amministrative di risposta ai fondamentali bisogni delle rispettive popolazioni.

La CEAL non ignora queste differenze sostanziali, ma fornisce, per entrambi i modelli, dei principi consolidati di garanzia (sussidiarietà, autonomia normativa, organizzativa, finanziaria, riduzione dei controlli alla sola legittimità).

L'autonomia regionale, al contrario di quella locale, non è considerata “necessaria”, ma costituisce un ulteriore livello di governo, cui sono affidate missioni molto diverse (il decentramento dello Stato centrale, il riconoscimento di elementi oggettivi, storici – quali la preesistenza di Stati preunitari, la rilevanza di fatti linguistici o di tradizioni culturali). Per questi motivi l'autonomia regionale è attuata in forme molto diverse: in alcuni casi è relativa solo a parti del territorio, in altri è monofunzionale (spesso la sanità è la tipica materia affidata ad enti regionali), in altri ancora è solo amministrativa (un terzo livello di governo è in competizione con gli altri). In certi casi, infine, la regionalizzazione non arriva neanche all'istituzione di enti territoriali autonomi, ma corrisponde solo ad ambiti territoriali rilevanti, per esigenze di finanza o di statistica statale o per l'attuazione di politiche regionali della UE.

Gli Stati che aderiscono al COE, mentre si sono tutti rapidamente allineati ai principi della CEAL, hanno posizioni molto diversificate quanto al riconoscimento dell'autonomia regionale. Quelli più centralisti si oppongono proprio all'idea della necessaria istituzione di enti regionali: questa resta una scelta affidata per intero alla sovranità di ciascuno Stato. Non si è quindi mai giunti ad una Carta europea delle autonomie regionali, ma si è adottata la soluzione dell'estensione dei principi della Carta alle istituzioni regionali eventualmente create nei singoli Paesi. L'autonomia riconosciuta dalla CEAL e le autonomie nel sistema dell'Unione europea sono cose molto diverse.

Il COE verifica il rispetto dei principi CEAL e dialoga con gli Stati che l'hanno sottoscritta e ratificata perché li attuino. Si può dire che, attraverso il *monitoring*, il Consiglio d'Europa si “intromette” negli ordinamenti dei singoli Paesi che hanno sottoscritto e ratificato la Carta, ri-

chiamandoli, ove necessario, al rispetto delle obbligazioni che hanno contratto con la ratifica, che sono obbligazioni internazionali di adeguamento dell'ordinamento interno, anche con norme di rango costituzionale, ai principi della CEAL.

L'UE, invece, non si intromette nelle politiche di organizzazione all'interno dei sistemi amministrativi, perché rispetta la sovranità dei singoli Paesi in materia. Per dirla in altro modo, la sussidiarietà europea, che è cosa molto diversa da quella incorporata nella CEAL, non arriva fino al punto di consentire una normativa europea direttamente applicabile e prevalente su quella degli Stati membri con la quale, ad esempio, si intervenga per sopprimere livelli di governo territoriali o per imporre principi di finanza pubblica. L'Unione, invece, dal momento che prende atto della configurazione del sistema amministrativo interno a ciascuno degli Stati membri, dialoga con tutti (soprattutto con le istituzioni di livello regionale, ma anche con quelle di livello locale, come conferma la composizione delle rappresentanze nazionali del Comitato delle Regioni).

La crisi economica e finanziaria che colpisce gli Stati europei cambia radicalmente lo scenario che si è fin qui sommariamente descritto.

La frase "espansiva" dei diritti delle autonomie territoriali, che ha caratterizzato il processo di allineamento dei sistemi dei Paesi dell'Est europeo agli standard occidentali, si esaurisce, in particolare per i paesi dell'EUROZONA e in modo ancora più particolare per i Paesi c.d. "poco virtuosi".

I limiti alla spesa pubblica, l'austerità, nel suo "rigore automatico", colpiscono in modo rilevante tutte le autonomie, locali e regionali, in qualche caso con "riforme" più o meno ampie, in altri casi con "aggiustamenti" meno evidenti ma non meno efficaci.

La sussidiarietà, nella sua forma originaria, di attribuzione delle funzioni ai diversi livelli di governo, partendo da quelli più "radicati" più vicini ai bisogni delle popolazioni e alle loro capacità di esprimerli, non viene apertamente messa in discussione, ma di fatto non è più un obiettivo. Troppe funzioni locali, troppa amministrazione, troppo governo della cosa pubblica nell'interesse generale, quindi troppe spese.

La globalizzazione assume una impronta decisamente liberista che mette ormai apertamente in discussione i diritti sociali fondamentali dei cit-

tadini (in altra occasione, a Barcellona, sempre in onore di Luciano, li ho chiamati diritti sociali non più “condizionati”, ma “ridimensionati”). L’Unione europea, dimentica che il secondo grande pilastro della costruzione unitaria, accanto alla concorrenza è la coesione sociale, diventata, attraverso le politiche di austerità, il principale strumento di attuazione delle politiche di deregolamentazione del funzionamento dei mercati finanziari e di ridimensionamento delle politiche sociali.

In questa prospettiva, l’autonomia normativa regionale e locale, già fortemente compromessa dalla legislazione europea (basta considerare quanto nel dettaglio delle minute disposizioni di legge nazionale si possa andare con le procedure di infrazione), perde utilità, sia quanto a strumento di differenziazione del contenuto dei diritti, sia quanto a strumento di autonomia organizzativa. A tal fine basta considerare gli effetti perversi dei c.d. patti di stabilità, che altro non sono stati che l’ingestatura delle strutture organizzative delle autonomie territoriali e blocco del *turn-over* e, di conseguenza, l’impossibilità di sperimentare modelli organizzativi innovativi.

Anche la riduzione al minimo dei controlli come garanzia dell’autonomia sostanziale diviene principio ad applicazione incerta. Nessuno propone di ripristinare dei controlli di opportunità, ma si fissano per legge tetti e vincoli così dettagliati da poter sottoporre la spesa locale ad una vigilanza minutissima, che riduce ai minimi termini l’autonomia finanziaria degli enti territoriali.

La crisi, il mercato, chiedono “riforme” che comincino ad essere imposte agli Stati. Organismi come la Bce chiedono apertamente ad alcuni Paesi (Italia e Grecia in modo evidente, per l’Italia la famosa lettera del 5 agosto 2011) di introdurre specifiche riforme del sistema amministrativo (di nuovo, la soppressione delle Province in Italia, la drastica riduzione dei Comuni in Grecia) ovvero raccomandano più genericamente l’adozione di riforme utili a conformare il sistema amministrativo ai nuovi vincoli (Spagna, Francia).

Un dubbio, diffuso: non si discute solo l’autonomia ma la stessa capacità delle istituzioni democratiche di dare una risposta ai bisogni, una tutela efficace dei diritti dei cittadini. Le “riforme” imposte o suggerite, servono per rendere più efficienti le amministrazioni territoriali o per depotenziarne la capacità di governo?

Come si può uscire da questa situazione? La prima operazione culturale e di fondo: ripensare a fondo il nostro sistema amministrativo con la finalità di rafforzare la capacità delle amministrazioni: di curare l'interesse generale, di governare i processi, di garantire i diritti costituzionali del cittadino. Le riforme da fare non possono essere imposte o suggerite; le riforme sono necessarie a garantire un adeguato funzionamento del nostro sistema amministrativo, se non altro per rimontare il processo in corso di grave ridimensionamento.

Se si assume una simile prospettiva il secondo passo è la conoscenza, questa volta organica, completa e oggettiva, delle reali condizioni in cui versano oggi le nostre pubbliche amministrazioni le diverse componenti di un ormai troppo frammentato sistema amministrativo. Serve la raccolta di dati quantitativi e qualitativi, servono i "numeri" che ci dicano dove operare e con quali strumenti.

Una volta che si disponga di dati più affidabili e significativi, vanno sciolti alcuni nodi di fondo che ci portiamo ormai dietro da troppo tempo, senza trovare terreni comuni di confronto. Mi limito a indicare solo i problemi che abbiamo di fronte.

1. Quale il ruolo dello Stato e delle Regioni nella riorganizzazione della maglia amministrativa di Comuni e Province?

Se si vogliono amministrazioni per governare (non per essere governate da interessi esterni), la strada della riorganizzazione della maglia amministrativa locale è ineludibile. Non ripeto qui cose che vado dicendo da anni: mentre noi stiamo fermi la Francia che ha nominalmente 36.000 Comuni, ha creato un migliaio di enti associati intercomunali "forti", dotati di un'amministrazione centralizzata e di fiscalità propria, che sono delle amministrazioni in grado di curare adeguatamente le funzioni del primo livello nella scala della sussidiarietà. Al di sopra di questo livello continuo a pensare che sia indispensabile un livello di area vasta, cui affidare funzioni amministrative operative non esercitabili dai Comuni, neanche in forma associata. Le Province vanno confermate, ma ripensate, come lo strumento di garanzia delle stesse autonomie comunali, in un lavoro di manutenzione e rilancio di quell'Italia frammentata ed emarginata dallo sviluppo capitalistico (naturalmente concentrato nelle aree forti), oggi dominata da un acuto sentimento di rancore e rivalsa. L'Italia da "riabitare" o, meglio, l'Italia da rivivere.

Le Città metropolitane sono cose del tutto diversa dal territorio “provinciale”. Sono il cuore dello sviluppo, la sede delle più forti innovazioni scientifiche e tecnologiche, territori dove organizzare in forma sistematica i principali servizi pubblici (non solo quelli più innovativi, ma anche quelli tradizionali: un esempio per tutti la gestione dei rifiuti). Qui il governo locale è un governo speciale dove funzioni ordinariamente comunali sono devolute stabilmente al livello di governo metropolitano. Inutile dire, spero, quanto le attuali Città metropolitane, che altro non sono che le vecchie Province senza poteri guidate da un Sindaco del Comune capoluogo che non si cura affatto della dimensione metropolitana delle funzioni da esercitare, siano lontane dall’esigenza di un governo efficiente, ma democratico del fenomeno metropolitano.

2. Quali investimenti finanziari, umani, organizzativi e informatici si devono fare?

La conseguenza più drammatica delle politiche di austerità e di ridimensionamento di amministrazioni e di diritti sta nella gravissima opera di smantellamento delle capacità amministrative, soprattutto sul piano dello svolgimento delle attività a più elevato contenuto tecnico.

La contraddizione di fondo sta nel fatto che la società diviene sempre più complessa, ma che essa offre anche delle straordinarie soluzioni tecnologiche per governarla. Si pensi in particolare alle tecnologie ICT, dell’informazione, che consentirebbero di disporre e utilizzare al meglio veri e vasti patrimoni informativi pubblici. Le tecnologie ci sono, ma le amministrazioni non sanno utilizzarle, neanche a fini semplicemente conoscitivi.

Dall’attuale situazione di degrado si può uscire solo con una grande politica di investimento nel settore pubblico, che oggi coincide con una grande politica di immissione, massiccia, di nuove competenze in un’amministrazione che è riduttivo e fuorviante definire “burocratica”, ma in realtà asfittica, quando non addirittura “inesistente”.

3. Quale rapporto con il privato (privatizzazioni formali, *in house*, PPP)?

La drammatica caduta delle capacità di conoscenza e di governo delle amministrazioni è causata anche da sciagurate politiche di privatizzazioni solo formali. L’esternalizzazione di funzioni e servizi, cioè di attivi-

tà di cura del pubblico interesse, sposta al di fuori delle amministrazioni energie indispensabili a guidare gli stessi soggetti privati in controllo pubblico. Il fenomeno del controllo pubblico va letto ormai nel senso esattamente inverso: sono i grandi soggetti nati nei mercati protetti degli affidamenti diretti (*in house*) e, diventati protagonisti del mercato (del quasi mercato degli appalti) a dominare non solo settori rilevanti dell'economia, ma gli stessi Enti locali che li dovrebbero controllare. Un fenomeno vastissimo, fatto di pochi gradi "campioni" e di una miriade di enti di varia natura (società di capitali, fondazioni associazioni) ormai quantificati in oltre 8.000, il 50% dei quali ha meno di 9 dipendenti e il 25% addirittura non ha dipendenti, che si fa una fatica terribile a ridurre, riconducendoli alla gestione pubblica o sopprimendoli (come prevede il meritorio d.lgs. n. 175 del 2017).

Non meno rilevante la dimensione del c.d. PPP, nel quale interventi pubblici conformati quali concessioni, *project financing* o altre figure nascono nella prospettiva di coinvolgere finanziamenti privati e si risolvono in fallimenti, spesso per assenza di domanda dei servizi ipotizzati, con i capitali privati che fuggono e con l'intervento pubblico a copertura del finanziamento (spesso con oneri di diversi decenni sulla finanza pubblica). Un fenomeno che la Ragioneria generale dello Stato ha quantificato in circa lo 0,2 % del Pil e che sta cercando di limitare, imponendo contratti tipo molto più rigorosi nella quantificazione delle spese e delle coperture finanziarie.

#### 4. Quale rapporto tra l'amministrazione ordinaria e le amministrazioni straordinarie e di emergenza?

A completare il quadro si deve segnalare l'ormai ossessivo ricorso a procedure straordinarie e di emergenza. Siccome le amministrazioni, depotenziate nei modi che prima ho indicato, non ce la fanno a garantire una sollecita progettazione, aggiudicazione e esecuzione di contratti di lavori, servizi e forniture, invece di intervenire sulla loro organizzazione e capacità operativa si interviene per deroga. Il nostro sistema amministrativo si tiene ben 37.000 stazioni appaltanti, non attua il Codice dei contratti del 2016 che ne vorrebbe una forte riduzione (il livello di base non dovrebbe avere più di 2.000 stazioni appaltanti, ai livelli di qualificazione superiore i numeri dovrebbero essere ancora più conte-

nuti), si tiene una sistema normativo piuttosto appesantito, lo complica ulteriormente (il decreto “Sblocca cantieri” ha ripristinato un regolamento di esecuzione che arriverà a circa 300 articoli!) per poi agire sistematicamente in deroga, anche allo stesso Codice che pure prevede procedure di aggiudicazione in via di urgenza.

Torna così, implacabile, la logica delle amministrazioni straordinarie (sono previsti ben 100 commissari, uno per ciascuna delle principali opere di carattere strategico da realizzare, naturalmente, in tempi brevissimi).

Come tutto ciò si traduca in un ulteriore impoverimento delle amministrazioni ordinarie, e in particolare delle amministrazioni territoriali è di tutta evidenza.

Come vedi caro Luciano, c'è ancora tanto lavoro da fare.



## Governo locale e comparazione giuridica in alcuni scritti di Luciano Vandelli\*

Roberto Scarciglia

### 1. *Siamo tutti comparatisti? Il contributo di Luciano Vandelli*

L'angolo visuale da cui vorrei ricostruire la personalità di studioso di Luciano Vandelli è quello della comparazione giuridica, e, più in particolare, del suo contributo allo studio del diritto amministrativo comparato<sup>1</sup>. Una domanda che ricorre frequentemente quando si riflette sulla comparazione giuridica, o si leggono saggi di raffronto fra ordinamenti giuridici, è quella relativa all'essere o meno comparatisti.

Interessarsi di comparazione giuridica, o di diritti stranieri, non necessariamente implica l'essere comparatisti. Se un ricercatore non può conoscere il diritto di un ordinamento straniero, come un giurista formatosi in quello stesso Paese, deve, tuttavia, rappresentare se stesso come «*a well-informed outsider*»<sup>2</sup>. Il comparatista deve, cioè, essere in grado di ricostruire l'immagine del diritto straniero in modo tale che sia comprensibile a coloro che non conoscono quell'ordinamento giuridico, ricostruendo una nuova prospettiva di conoscenza del diritto, «una sorta di dialogo fra gli ordinamenti studiati»<sup>3</sup>. Ciò è dovuto al fatto che l'o-

---

\* 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) Come ha ricordato di recente G. GARDINI, *Luciano Vandelli, il giurista che amava scrivere storie*, in *questa Rivista*, 3, 2019, p. 587, uno dei fili conduttori della sua produzione scientifica è stata la comparazione giuridica.

(2) J. HUSA, *A New Introduction to Comparative Law*, Oxford and Portland, OR, Hart Publishing, 2015, p. 18.

(3) *Ibidem*. V. anche J. BELL, *Legal Research and the Distinctiveness of Comparative Law*, in M.

rizzonte dell'esperienza del comparatista è diversa da quella del giurista nazionale, che si occupa quasi esclusivamente del diritto interno<sup>4</sup>. Questo orizzonte ampio si avverte negli scritti di Luciano Vandelli, che cito, in questa premessa, in maniera sintetica per riprenderne la struttura di alcuni di essi nei paragrafi successivi. Possiamo qui ricordare come *L'ordinamento regionale spagnolo*<sup>5</sup> del 1979 abbia svolto la stessa funzione di ricostruire una prospettiva al pari dell'opera di altri illustri studiosi del passato, come Rudolf von Gneist con il suo *Das Englische Verwaltungsrecht* del 1867<sup>6</sup> o anche di Maurice Sheldon Amos e Frederick Parker Walton con la loro *Introduction to French Law* del 1935<sup>7</sup>, soltanto per fare degli esempi. Come osservava Alan Watson – proprio con riferimento a questo ultimo volume – «[u]n libro sul diritto francese in generale scritto per lettori inglesi può giustamente ottenere maggiore considerazione di quella che otterrebbe un libro di equivalente prospettiva sul diritto inglese per gli stessi lettori»<sup>8</sup>.

Analogha considerazione potrebbe, così, valere per un libro sul diritto spagnolo scritto per lettori italiani. *L'ordinamento regionale* – tradotto nel 1982 in lingua spagnola – ha consentito agli stessi giuristi iberici di mettere in luce il modello territoriale che i costituenti avevano creato nel 1978. In proposito, si può osservare come l'originalità dei modelli giuridici rappresenta un fenomeno assai raro. I modelli originali possono derivare da una rottura costituzionale oppure da una consapevole scelta politica o da fenomeni strutturali rinvenibili in un determinato ordinamento<sup>9</sup>, ma non sempre è facile distinguere i caratteri di origina-

VAN HOECKE (ed.), *Methodologies of Legal Research*, Oxford and Portland, OR, Hart Publishing, 2011, p. 176.

(4) J. HUSA, *A New Introduction to Comparative Law*, cit., p. 18.

(5) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1980.

(6) R. VON GNEIST, *Das Englische Verwaltungsrecht mit Einschluß des Heeres, der Gerichte und der Kirche geschichtlich und systematisch*, Berlin, Julius Springer, 1867.

(7) M.S. AMOS, F.P. WALTON, *Introduction to French Law*, Oxford, Clarendon, 1935.

(8) A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, Scottish Academic Press, 1974; trad. it. a cura di P. PERLINGIERI, *Il trapianto di norme giuridiche. Un "approccio" al diritto comparato*, con *Introduzione* di L. LONARDO, Napoli, Edizione Scientifiche Italiane, 1984, p. 9.

(9) R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, V<sup>a</sup> ed., Torino, Utet, 1992, p. 146.

lità, potendoli, ad esempio, confondere con i crittotipi che rivivono in particolari condizioni.

Su questa base, il contributo di Luciano Vandelli è stato determinante nello studio del modello delle Comunità autonome, e nel dibattito scientifico sul suo carattere di originalità, caratterizzato dalle ipotesi di una sua derivazione dalla rottura operata dalla Costituzione del 1978, come dall'idea che lo stesso abbia rappresentato un modello in qualche misura derivato dalla Costituzione del 1931.

Ne è conferma la *laudatio* accademica pronunciata da Tomàs Font, in occasione del conferimento del dottorato *honoris causa* da parte dell'Università di Barcellona, il 30 gennaio 2019. Mettendo in luce il suo ruolo di studioso noto in Europa e nell'America latina, Font osserva come «relativamente al caso spagnolo, Vandelli ha il merito di essere stato il primo autore a pubblicare, già nel 1980, uno studio completo sul sistema autonomico stabilito dalla Costituzione del 1978: *L'ordinamento regionale spagnolo*».

La sua analisi ha fissato le basi metodologiche adeguate per comprendere lo Stato delle autonomie, non perdendo di vista le reciproche influenze, storiche, politiche e giuridiche nelle differenti esperienze spagnola e italiana, in un efficace dialogo fra culture giuridiche, di cui lo stesso Vandelli è un singolare protagonista<sup>10</sup>.

È qui ripreso l'interrogativo iniziale – siamo tutti comparatisti? – dalle riflessioni dello storico del diritto, Heikki Pihlajamäki, che, anche se con riferimento alla storia comparata, definisce il comparatista come colui che utilizza un ordinamento giuridico come termine della comparazione, e che dovrebbe essere in grado di collocare il suo oggetto di ricerca in un contesto più ampio, sia esso europeo o globale<sup>11</sup>. Non vi è dubbio, leggendo le sue opere – e, in particolare, *L'ordinamento regionale spagnolo* o *Poteri locali* – che egli sia stato un comparatista per vocazione, non soltanto per la profondità di analisi, ma anche per la sua passione per la storia, che emergeva in molti suoi scritti, insieme a una

---

(10) T. FONT I LLOVET, *Laudatio del Prof. Luciano Vandelli*, in T. Font I Llovet (dir.), C. TUBERTINI, A. Galán (coord.), *Las Reformas del Estado. Coloquio internacional en homenaje al Profesor Luciano Vandelli*, Madrid, Iustel, 2019, p. 116.

(11) H. PIHLAJAMÄKI, *Comparative Contexts in Legal History: are we all comparatists now?*, in *Sequência (Florianópolis)*, 70, 2015, pp. 57-75.

straordinaria curiosità intellettuale. La sua vocazione per gli studi comparativi ha attraversato i suoi studi sul diritto amministrativo e consentito lo sviluppo relazioni significative e strette con gli studiosi di questa scienza in molte parti d'Europa e dell'America latina.

## ***2. Storia e comparazione***

Come insegnava Gino Gorla, il comparatista guarda istintivamente con gli occhi di uno storico al di là di ogni forma di concettualizzazione o classificazione, con libertà e senza pregiudizi, sia che si tratti dello studio del diritto interno, come di quello straniero<sup>12</sup>.

In *Poteri locali*, Luciano Vandelli guarda con gli occhi dello storico, e osserva: «[c]osì, l'analisi comparata dei singoli tratti del sistema di derivazione rivoluzionario-napoleonica ha inteso cogliere linee di fondo di impostazioni amministrative che, in varia forma e misura, hanno influito ed influiscono, tuttora sensibilmente sulla soluzione delle questioni poste alle realtà locali»<sup>13</sup>. L'utilità di questa funzione della comparazione era stata intuuta, nel 1886, da Joseph Kohler, per il quale la storia di altre esperienze giuridiche e la comparazione costituivano formidabili leve nell'interpretazione delle leggi, conducendo la giurisprudenza nella vita, "*ins Leben*". Una delle *research question*, che egli si pone all'inizio del volume sui poteri locali è proprio quella di «domandarsi che cosa rimanga, negli ordinamenti vigenti, di quei caratteri peculiari, delineati due secoli fa»<sup>14</sup>. I suoi studi sul governo locale e regionale dimostrano che non si trattava di una domanda oziosa, destinata a rimanere "*on the books*", ma che rappresentava una matrice di nuovi formanti – per utilizzare la nota espressione di Rodolfo Sacco – proiettata nella vita reale, "*in action*", appunto, e messa alla prova nelle significative esperienze professionali che hanno visto protagonista Luciano Vandelli<sup>15</sup>.

---

(12) G. GORLA, *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 932.

(13) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, cit., p. 12.

(14) *Ibidem*, p. 12.

(15) Cfr. su questo punto, G. GARDINI, *Luciano Vandelli, il giurista che amava scrivere storie*, cit., p. 589.

Attraverso la comparazione diacronica, accanto alla più consueta prospettiva sincronica, la sua analisi del governo locale si è sviluppata fra presente e passato, attraverso lo studio di materiali che hanno validità giuridica attuale e materiali che hanno perduto questa forza<sup>16</sup>. In tal modo, come accade per tutti gli studi comparatistici, l'oggetto di ricerca si trasforma per una mutata prospettiva di osservazione, e gli stessi – come osserva Thomas Duve – «contribuiscono a un de-centramento e quindi a una re-interpretazione» di quell'oggetto<sup>17</sup>.

Anche la ri-costruzione del modello spagnolo delle Comunità autonome segue questo percorso, alla ricerca degli «elementi di carattere generale che, con non trascurabili affinità, si ritrovano nella storia delle istituzioni spagnole come in quella delle istituzioni italiane»<sup>18</sup>.

Questa prospettiva, che potremmo definire di comparazione profonda, presenta, evidentemente, molte difficoltà, e, talora, può condurre su strade sbagliate e interpretazioni fuorvianti. Alan Watson metteva in guardia dal dare troppa fiducia «a ciò che studiano gli altri, compresi gli altri comparatisti; troppo spesso la conoscenza viene derivata da troppe poche parti originali e troppo frequentemente lacune linguistiche interpongono una formidabile barriera fra lo studioso e la sua materia»<sup>19</sup>. È lo stesso Luciano Vandelli, nella *Premessa di Poteri locali* del 1990<sup>20</sup>, a precisare il suo pensiero su questo punto, richiamando Lawson<sup>21</sup>, e osservando che: «[i]n effetti, l'approfondimento di aspetti specifici di ordinamenti [può] svilupparsi a discapito della comprensione e ricostruzione del senso complessivo delle istituzioni, [costituisce un] rischio in-

---

(16) J. DERRIDA, *Force de loi. Le "Fondement mystique de l'autorité"*, Paris, Éditions Galilée, 1994, p. 29.

(17) T. DUVE, *Storia giuridica globale e storia giuridica comparata. Osservazioni sul loro rapporto dalla prospettiva della storia giuridica globale*, in M. BRUTTI, A. SOMMA (a cura di), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt a.M., Max Planck Institute for European Legal History, 2018, p. 149.

(18) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, cit., p. V.

(19) A. WATSON, *Legal Transplants*, cit., p. 10.

(20) L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, il Mulino, 1990, p. 12.

(21) A. WATSON, *Legal Transplants*, cit., p. 10.

negabile; ma [...] per altro verso, precisamente in base ad analisi sufficientemente puntuali di elementi significativi sia possibile focalizzare connessioni e divaricazioni tra gli assetti esistenti e le tendenze evolutive delle varie situazioni, consentendo di collocare la lettura di insieme in una prospettiva argomentata, non eccessivamente impressionistica e, sotto certi profili, anche non troppo consueta»<sup>22</sup>.

Indubbiamente, la scelta di una impostazione storica e geografica ampia – come quella operata in *Poteri locali* – può rendere la ricerca «lunga e problematica», e, tuttavia, come precisa Luciano Vandelli, è determinante, in questa sfida, il rapporto con altri studiosi, con i quali poter conoscere e comprendere meglio i diversi sistemi giuridici, e creare una rete epistemica, che è divenuta, con il passare del tempo, sempre più grande.

### 3. *Una riflessione sul metodo*

*Poteri locali* rappresenta, ad avviso di chi scrive, l'opera di Luciano Vandelli in cui la prospettiva metodologica e la conoscenza dei suoi strumenti è maggiormente percepibile. Il punto di partenza della sua analisi comparativa, in cui sono stati messi in luce i tratti peculiari del sistema rivoluzionario-napoleonico, si è indirizzata verso «le linee di fondo di impostazioni amministrative che, in varia forma e misura, hanno influito ed influiscono tuttora sensibilmente sulla soluzione delle questioni poste alle realtà locali»<sup>23</sup>.

All'interno dei diversi ordinamenti europei studiati, Vandelli ha ricercato le forme invarianti – per utilizzare un'espressione cara a Giannini – la struttura profonda su cui si è costruito l'ordinamento locale in molti Paesi europei e latino-americani<sup>24</sup>. Richiamando il comparatista francese René Rodière, Vandelli utilizza proprio l'espressione «natura intima» dei sistemi giuridici<sup>25</sup>, per definire la principale finalità della sua analisi.

---

(22) L. VANDELLI, *Poteri locali*, cit., p. 12.

(23) *Ibidem*.

(24) R. RODIÈRE, *Introduction au droit comparé*, Paris, Dalloz, 1979, p. 12.

(25) L. VANDELLI, *Poteri locali*, cit., p. 12.

Per realizzare questo progetto di ricerca, durato molti anni, Vandelli sceglie la comparazione per differenze, rispetto alla più utilizzata analisi per affinità, «tendendo a verificare se (e in che misura) ordinamenti storicamente derivati da tradizioni diverse si siano assimilati o presentino ancora, e particolarmente in ordine a elementi, differenziazioni qualificanti»<sup>26</sup>.

#### 4. Luciano Vandelli comparatista e la sua “legal originality”

Le osservazioni fin qui svolte, pur nella loro sinteticità, mettono in luce la vocazione comparatistica di Luciano Vandelli, che Eduardo García de Enterría – nel *Prologo* all’edizione spagnola de *L’ordinamento regionale* – individuava nella distanza uno degli elementi peculiari dell’essere comparatista: egli osserva l’oggetto di studio dall’esterno del sistema giuridico che sta analizzando, al quale è sostanzialmente estraneo, e nel quale, proprio per questa ragione, è capace di rinvenire elementi e matrici, che sfuggono al giurista autoctono<sup>27</sup>.

La distanza non è sempre sufficiente durante la ricerca – o il disvelamento di dati impliciti – e la verbalizzazione di una regola, come anche la scoperta di formanti o matrici di formanti, derivano, in buona parte, dalla capacità di percezione del ricercatore, che si sviluppa progressivamente e, dunque, non può dirsi se e quando sia effettiva.

Come osservava Wittgenstein, «chi giunge in una terra straniera impara talvolta la lingua degli indigeni mediante le definizioni estensive che questi gli danno; e spesso dovrà indovinare come si devono interpretare quelle definizioni, e qualche volta indovinerà giusto, altre volte no»<sup>28</sup>.

Nel caso di Luciano Vandelli, questa sua percezione si è manifestata in forma brillante, da giurista e da comparatista lucido, come ha osservato García de Enterría<sup>29</sup>.

---

(26) *Ivi*, p. 13.

(27) L. WITTGENSTEIN, *Philosophische Untersuchungen*, Oxford, Basil Blackwell, 1953; trad. it., *Ricerche filosofiche*, Torino, Einaudi, 1999, p. 26.

(28) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Prologo*, in L. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.

(29) *Ivi*, p. 15.

C'è ancora un altro elemento che alimenta l'essere comparatista di Vandelli, ed è il suo approccio originale – la *legal originality* – che ritroviamo in molte delle sue opere e nelle narrazioni di diritto e letteratura, e che, come già osservato, è strettamente legato alla conoscenza, alla passione per la storia, che rappresenta uno strumento essenziale per comprendere e sottoporre anche a critica istituti giuridici che si trasformano nel corso del tempo, nella prospettiva di raggiungere risultati originali<sup>30</sup>, attraverso un approccio dinamico.

Questi risultati sono stati possibili – e basti pensare ai primordi dell'area metropolitana di Bologna – anche perché Luciano Vandelli «oltre che uno studioso *delle* istituzioni, è stato uno studioso *nelle* istituzioni», come ha messo recentemente in evidenza Gianluca Gardini<sup>31</sup>.

Il rapporto fra diritto e politica può essere – come nella sua esperienza – fecondo e «può stimolare pensieri originali»<sup>32</sup> e approcci interdisciplinari. Tuttavia, come Vandelli osservava: «[r]ispetto alle prospettive prevalenti in importanti, recenti studi comparati, tendenti ad evidenziare il ruolo e le influenze del sistema politico nei confronti dell'amministrazione (locale), l'impostazione adottata [in *Poteri locali*] muove in direzione, in certo modo, inversa: spostando il fulcro dell'attenzione sulle istituzioni amministrative, i loro caratteri intrinseci, il loro patrimonio genetico; e cercando di cogliere, semmai, elementi sull'influenza che l'amministrazione, con i suoi moduli, tradizioni, inerzie, rigidità, esercita nei confronti del sistema politico»<sup>33</sup>.

Richiamando i progetti scientifici sul *common core* del diritto europeo – e, recentemente del diritto amministrativo<sup>34</sup> – si potrebbe osservare che Luciano Vandelli ne abbia ricercato, in tempi in cui la comparazione giuridica era ancora una “Cenerentola”, gli elementi determinanti per il

---

(30) V. le riflessioni di M.M. SIEMS, *Legal Originality*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2008, vol. 28, p. 149.

(31) G. GARDINI, *Luciano Vandelli, il giurista che amava scrivere storie*, cit., p. 585.

(32) M.M. SIEMS, *Legal Originality*, cit., p. 159.

(33) L. VANDELLI, *Poteri locali*, cit., p. 12.

(34) V. il progetto *The Common Core of European Administrative Law*, diretto da M. Bussani e G. della Cananea, in <http://www.coceal.it>.

diritto degli Enti locali in Europa, ricostruendone l'evoluzione nel tempo e, soprattutto, le tendenze, non solo in rapporto all'evoluzione normativa, ma anche nella prospettiva della *law in context*, al loro effettivo funzionamento nell'ambito degli ordinamenti<sup>35</sup>.

Luciano Vandelli ha posto, insieme ad altri studiosi, le basi per una parte importante del diritto amministrativo comparato: il *Comparative local government law*<sup>36</sup>. I suoi studi hanno messo in luce il suo speciale rapporto con la comparazione giuridica, una "comparazione che unisce", e non che divide<sup>37</sup>, e che può essere sintetizzata in una parola a lui cara: "dialogo".

---

(35) L. VANDELLI, *Poteri locali*, cit., p. 12.

(36) Cfr. su questo tema, per una prospettiva recente, D.B. RODRIGUEZ, M. NADAV SHOKED, *Comparative Local Government Law in Motion: How Different Local Government Law Regimes Affect Global Cities' Bike Share Plans*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2014, vol. 42, p. 123 ss.

(37) Per questa distinzione, si rinvia ad A. SOMMA, *Introduzione al diritto comparato*, II<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli, 2019, p. 146.



## Stato ed Enti locali nel contesto della partecipazione italiana alla UE\*

*Guido Greco*

Ringrazio gli organizzatori e, in particolare, Fabio Roversi Monaco per avermi invitato a questo convegno sulla figura umana e scientifica di Luciano Vandelli. E, invero, tenevo molto a partecipare a questo incontro, data la lunga amicizia con Luciano, che risale ai banchi di scuola e precisamente al Liceo Minghetti, ove entrambi frequentavamo la gloriosa classe della II A. Siamo stati compagni di studi anche per il terzo anno del liceo classico e per il primo anno di Università. E avevamo frequenti occasioni di incontro (di studio, di sport e di tempo libero), anche perché abitavamo quasi l'uno di fronte all'altro (in lati opposti di via Marconi).

Dopo questo primo periodo l'ho perso di vista, a causa di un mio trasferimento fuori Bologna. Ma me lo sono ritrovato in un convegno a Varenna della fine degli anni Settanta, entrambi sotto concorso a cattedra di diritto amministrativo: il che ha ovviamente consentito di riprendere i nostri rapporti amicali, che si sono protratti fino all'ultimo, quando ad esempio abbiamo festeggiato insieme qui a Bologna il 50° anniversario della licenza liceale.

Nonostante la comune scelta di fondo (il diritto amministrativo), non vi è stata molta affinità elettiva sui temi di ricerca. Dato che Luciano si è concentrato sui problemi dell'organizzazione, delle autonomie e del personale (eccellendo in tali temi), mentre io ho fatto altre scelte.

E tuttavia non di rado i temi si sono incrociati. Così come è avvenuto, ad esempio, nel saggio *Ordinamento comunitario e autonomie locali*, che

---

\* 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.

Luciano ha pubblicato nel 1994 e che è stato uno dei primi studi della dottrina in ordine all'incidenza del sistema comunitario sulle autonomie locali e sui rapporti Stato-Regioni.

Scrivendo al riguardo Luciano: «Ora, indubbiamente, lo spostamento di decisioni a livello comunitario si presenta destinato ad incidere in termini crescenti anche sugli assetti interni delle competenze; né, a controbilanciare i rischi di possibili effetti di centralizzazione, i termini in cui il trattato prevede una presenza delle espressioni autonomistiche in sede comunitaria (istituendo un "Comitato delle Regioni", dotato di limitate competenze consultive e composto secondo designazioni dei governi nazionali) paiono adeguati alle esigenze».

Il tutto con l'ovvia preoccupazione che la CE, oltre ad un "deficit democratico" (poi superato), comportasse anche un "deficit di autonomia", con una «accentuata sopranazionalizzazione delle competenze».

In altri termini, Luciano ha avvertito per tempo che la tematica dell'autonomia locale (ed anche regionale) non riguardava solo il rapporto con lo Stato, ma occorreva tener presente anche un terzo incomodo (la CE). Anche perché il massiccio trasferimento di potestà agli organi (ora) dell'Unione europea può comportare una distribuzione non omogenea del relativo sacrificio tra le istituzioni nazionali dotate di potestà normativa, in generale, e legislativa in particolare.

Da qui tutta una serie di proposte ricostruttive per superare tali criticità: attraverso un ruolo più incisivo del Comitato delle Regioni, attraverso la partecipazione delle autonomie ai processi deliberativi comunitari; attraverso la giustiziabilità delle loro posizioni in sede di giurisdizione europea (superando i ristretti ambiti di legittimazione riconosciuti dalla Corte di giustizia); attraverso una attuazione mirata del principio di sussidiarietà, letto in guisa tale da definire i nuovi poteri comunitari in modo compatibile con le competenze regionali; e così via.

Anche sul versante nazionale non mancavano suggerimenti, in particolare auspicando un coinvolgimento regionale nella elaborazione degli orientamenti governativi nella fase ascendente della normativa europea.

Dal 1994 ad oggi è passata tanta acqua sotto i ponti ed anche il sistema nazionale si è alquanto sviluppato, in modo apparentemente in linea con quanto auspicato.

È stato modificato l'art. 117 Cost., riconoscendo al comma 5 che le Regioni «nelle materie di loro competenza partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione».

Sono state emanate nel tempo varie leggi ordinarie, relative alle procedure di detta partecipazione ed attuazione. L'ultima delle quali, la legge 234/2012,

- ha disciplinato la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente di formazione degli atti normativi dell'Unione, attraverso essenzialmente la Conferenza permanente Stato-Regioni, al fine di raggiungere pertinenti "intese" (art. 24);

- ha previsto persino il coinvolgimento degli Enti locali, sempre alla fase "ascendente" della normativa europea (art. 26);

- ha ribadito, quanto alla fase discendente che «le Regioni ... nelle materie di propria competenza provvedono al recepimento delle direttive europee» (art. 44).

Tutto ciò che sembra manifestare la più ampia valorizzazione delle autonomie locali e del livello di governo regionale.

Anzi, proprio nella fase discendente il sistema sembra assumere una configurazione a forma di clessidra, dove la parte superiore è rappresentata dalla potestà normativa espressa tramite le direttive e la parte inferiore dalla potestà legislativa regionale. In centro, nel collo stretto della clessidra e con i limitati poteri della normazione di principio, si colloca la potestà normativa statale.

Tutto ciò lascia pensare che, anche nelle materie di competenza concorrente regionale, la potestà maggiormente sacrificata (a favore delle fonti comunitarie) sia quella statale. Ma tale valutazione, che tien conto puramente e semplicemente delle conseguenze meccaniche del trasferimento dei poteri all'Unione europea, deve essere variamente rettificata, in relazione al ruolo effettivo ricoperto dallo Stato nella formazione e nell'attuazione della normativa comunitaria.

Se si considera, infatti, che lo Stato partecipa in prima persona alla formazione della volontà normativa comunitaria e che, viceversa, nonostante i recenti sforzi di coinvolgimento le singole Regioni risultano sostanzialmente ancora pressoché escluse dal circuito formativo di tale

volontà, occorre riconoscere che per lo Stato la perdita di potestà normativa risulta in qualche modo compensata da tale partecipazione. Per le Regioni, viceversa, si tratta di perdita secca e non di scarso rilievo (tenuto conto che sovente la normativa europea riguarda materie proprio di competenza regionale).

Va soggiunto che, a ben vedere, l'assetto dei rapporti risulta modificato, a favore dello Stato, anche nella fase discendente di attuazione delle direttive.

Infatti, la potestà legislativa regionale concorrente, astrattamente integra e di ampia latitudine, risulta in realtà limitata dalla saliente circostanza che, in materia coperta dalle direttive europee, la legislazione statale non si limita ad intervenire con eventuali (ulteriori) norme di principio, ma si estende – pressoché sistematicamente in base ai suoi poteri sostitutivi e per ragioni attinenti alla sua responsabilità sul piano sovranazionale – anche alla disciplina di dettaglio (art. 41, legge 234/2012). Vero è che tale disciplina è derogabile dalla legislazione regionale. Vero è, peraltro, che tale derogabilità in tanto si giustifica, in quanto specifiche esigenze regionali inducano a discostarsi dalla disciplina unitaria dettata dalla legge dello Stato.

Ne deriva che il riparto di competenza tra Stato e Regioni, in materia di potestà legislativa concorrente, risulta indubbiamente modificato ed il confine tra le due potestà finisce per essere perimetrato non già dalla sequenza norme di principio-norme di dettaglio, sibbene, all'interno di queste ultime, dalla sequenza norme dispositive-norme derogatorie. Si tratta di modificazione, come ognuno può ben comprendere, di non poco conto.

In conclusione, nelle materie di competenza concorrente e nelle ulteriori materie di competenza esclusiva previste anche dagli Statuti speciali, il sacrificio di potestà normative delle Regioni è, anche nella fase discendente, molto più cospicuo di quanto a tutta prima potrebbe sembrare. E lo Stato, che in tali casi e materie parrebbe aver perso pressoché ogni potestà legislativa, risulta in realtà aver recuperato – a danno delle Regioni e per asserite esigenze di sistema comunitario – un ruolo inaspettato: il che è replicato anche sul piano delle attività amministrative, per i poteri sostitutivi ormai previsti anche a livello costituzionale (art. 120 Cost.), per gli ulteriori poteri di rivalsa e così via.

In realtà da quando scriveva Luciano nulla o poco è mutato, perché non è mutata la cultura e la mentalità dei protagonisti principali della vicenda.

Osservava al riguardo Luciano che «Sul piano complessivo, infine, essenziale risulta il superamento di ogni separatezza culturale tra la comunità e le autonomie. Ancora troppo spesso chi opera nelle istituzioni comunitarie ignora le istituzioni regionali e locali; e ancora troppo diffusamente chi opera in queste ultime ignora le prime. È un problema, questo, di fondo, la cui soluzione richiede probabilmente i tempi lunghi dei mutamenti di sensibilità e di atteggiamenti».

Ecco, è proprio così. Siccome è passato più di un quarto di secolo e non si sono registrati progressi decisivi al riguardo, i “tempi lunghi” di attesa previsti da Luciano non si sono ancora esauriti.

Speriamo soltanto che non si protraggano all'infinito.



## Luciano Vandelli e la democrazia locale nella prospettiva europea\*

*Giacinto della Cananea*

### 1. *Importanza del tema*

Le vicende recenti della democrazia locale, che costituisce un elemento fondamentale della democrazia *tout court*, possono essere ripercorse muovendo dal punto di vista di un osservatore d'eccezione, Luciano Vandelli. Come altri studiosi del diritto pubblico, Vandelli fu prevalentemente critico nei confronti del modo in cui le disposizioni della Costituzione italiana avevano ricevuto attuazione non soltanto prima del 1970, l'anno in cui ebbe finalmente effettività l'assetto regionale complessivo delineato nel 1948. L'ordinamento degli Enti locali rimase in vigore, con limitate variazioni, fino alla legge 12 giugno 1990, n. 142.

Non si trattava di ritardi isolati, alla luce di quella che Massimo Severo Giannini definì la «lentissima fondazione dello Stato repubblicano»: basti ricordare che la Corte costituzionale – organo costituzionale – iniziò la propria attività soltanto nel 1956 e che fu proprio essa a iniziare subito a invalidare la normativa fascista in contrasto con la Costituzione<sup>1</sup>. Tuttavia, per Vandelli, le conseguenze negative della tardiva e incompleta realizzazione della democrazia locale erano particolarmente negative.

---

\* 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.

L'Autore ringrazia Marco Cammelli, Vincenzo Cerulli Irelli e Gianluca Gardini per le osservazioni formulate nel corso dell'incontro di studio bolognese.

(1) M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 1981, p. 11, secondo cui l'Assemblea costituente si aspettava che il primo Parlamento e il primo Governo si impegnassero subito a «rivedere le giurisdizioni speciali, istituire le Regioni ... rivedere tutta la normativa sugli Enti locali», mentre così non fu.

Gli parvero particolarmente discutibili le scelte nazionali effettuate sul piano della finanza pubblica, che finirono per indebolire la capacità dei governi regionali e locali di far fronte alle crescenti aspettative espresse dai propri elettori. A queste scelte, e più in generale a carenze allocative, attribui la principale responsabilità dei risultati conseguiti nell'arco di quasi mezzo secolo. Non bisogna dimenticare, peraltro, che l'Italia degli anni Settanta del Novecento era una *uncommon democracy*. Lo era perché, al di là degli enunciati della Costituzione in senso formale, si era consolidata una tacita intesa, che incideva profondamente sul significato concreto delle disposizioni costituzionali e sulla loro effettività. Si tratta della cosiddetta *conventio ad excludendum*, in forza della quale una tra le forze politiche che avevano contribuito alla fondazione della Repubblica (il Partito comunista italiano) era esclusa dalla partecipazione al governo del Paese in ragione della sua non piena adesione a una serie di valori e di principi ritenuti irrinunciabili da parte delle altre forze politiche<sup>2</sup>. Se si considera, come lo stesso Giannini riconobbe, che le due scelte fondamentali dell'Italia dopo il 1945 sono state l'adesione all'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) e la partecipazione alla creazione delle Comunità europee, si può cogliere l'importanza di quei valori e principi in rapporto alla collocazione dell'Italia nella scena europea e internazionale. Ma proprio perché l'alternanza era di fatto ardua, se non impossibile, nel Governo nazionale, la democrazia locale diventava ancor più importante. Era un tema, per dir così, d'impegno civile<sup>3</sup>.

D'altronde, l'importanza del tema era indiscussa nella riflessione giuridica, in Italia e nei Paesi di civiltà giuridica affine. Basti pensare al ce-

---

(2) L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1985, p. 655. In sede storica, non ha perso valore l'analisi di P. MELOGRANI, *Dieci perché sulla Repubblica. Per capire l'Italia dal 1943 a oggi*, Milano, Rizzoli, 1994, p. 57, secondo cui a non voler l'ingresso del Pci nel Governo nazionale non furono soltanto gli alleati americani, ma anche gli stessi sovietici. Può essere interessante anche uno sguardo alle memorie di un protagonista di quelle vicende, come Giorgio Napolitano, che non ha esitato a sottolineare il persistente ancoraggio del Pci al campo ideologico e internazionale guidato dall'Unione Sovietica: G. NAPOLITANO, *Dal Pci al socialismo europeo. Un'autobiografia politica*, Bari, Laterza, 2008.

(3) Attestato dall'impulso profuso da Luciano Vandelli in tante proposte di riforma, da ultimo la «Proposta per il completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata», curata nel 2017.

lebre studio di Rudolf von Gneist sul *self-government* in Inghilterra e a quello di Santi Romano sui Comuni<sup>4</sup>. La circostanza che a occuparsi dei governi locali siano stati alcuni tra gli studiosi più eminenti, nella fase di transizione dallo Stato censitario dell'Ottocento allo Stato democratico del Novecento, costituisce un'ulteriore riprova del rilievo che il tema ha presentato e tuttora presenta. Ha acquisito un ulteriore rilievo "oltre lo Stato". È proprio questa la prospettiva innovativa che Vاندelli colse nella prima opera generale e che verrà sviluppata nelle pagine che seguono.

## 2. *Le origini della democrazia locale*

Sul piano storico, una distinzione s'impone tra le origini lontane e quelle recenti. Le origini lontane dei poteri locali si collocano nell'epoca che precede la formazione dello Stato moderno, nel senso che all'espressione è stato dato da Max Weber e dagli studiosi successivi, anche in ambito giuridico<sup>5</sup>. Ricordarlo è importante perché quei poteri locali, segnatamente le città medievali<sup>6</sup>, si contrapponevano – nell'inesauribile dialettica tra centro e periferia – a poteri universali, come l'Impero, e ai nascenti Stati nazionali. Fu proprio il consolidamento di tali Stati, quando riuscirono a riservare a se stessi il monopolio dell'uso legittimo della forza, a ridisegnare il ruolo dei poteri locali.

Nessuno ha colto la tendenza di lungo periodo all'accentramento amministrativo meglio di quanto abbia fatto Tocqueville nel terzo capitolo dell'*Ancien régime et la Révolution*: «in Francia la libertà municipale è sopravvissuta al feudalesimo... Fin verso la fine del diciassettesimo secolo se ne trovavano ancora ... nelle quali i magistrati sono eletti liberamente dal popolo... Le elezioni furono abolite generalmente per la prima volta nel 1692. Le cariche municipali furono allora costituite in uffici, vale a dire che in ogni città il re vendeva ad alcuni abitanti il diritto

---

(4) R. VON GNEIST, *Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England* (Berlino, 1871, 3<sup>a</sup> ed.); S. ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, S.E.I., 1908, vol. II, t. 1.

(5) M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1920), tr. it. *Economia e società*, IV. *Sociologia politica*, Milano, Edizioni di Comunità, p. 2.

(6) H. PIRENNE, *Les villes du Moyen Age* (1927), tr. it. *Le città del Medioevo*, Bari, Laterza, 2001.

di governare in perpetuo tutti gli altri. Era un sacrificare con la libertà delle città, anche il loro benessere»<sup>7</sup>.

Questa cornice richiederebbe importanti precisazioni. E tuttavia è nel complesso suffragata dai dati – acquisiti nella fase più recente della storia del diritto<sup>8</sup> – concernenti sia la vicenda precedente e successiva al 1789, sia il confronto con altri Stati. Va sottolineato che i dati oggi disponibili lo erano solo in parte allorché Tocqueville commentava gli accadimenti precedenti. Nel complesso quei dati confermano che la Rivoluzione francese segnò una svolta che è opportuno enfatizzare, perché ancora non è compresa dalla più gran parte della riflessione giuridica. Alla fine di quell'anno, il 1789, che segnò una profonda discontinuità nella storia delle istituzioni giuridiche<sup>9</sup>, furono creati i Comuni moderni, in luogo delle preesistenti entità. Quella scelta fu confermata pochi anni più tardi, dal decreto adottato dalla Convenzione nazionale il 10 brumaio dell'anno II (1793). Fu stabilita l'elettività dei componenti dei Consigli comunali, non dei Sindaci, che erano scelti dal Governo centrale o dai Prefetti. Si combinarono così, per vari decenni, il riconoscimento dell'autonomia con il sistema di tutela che dall'antico regime si era trasferito nel nuovo.

Il libro di Vandelli sui poteri locali è rimasto, resterà, fra le più acute analisi di questo complesso equilibrio, sia per la chiave utilizzata per intendere l'evoluzione della democrazia locale, che era al tempo stesso storica e comparata, sia per la prospettiva aperta all'Europa<sup>10</sup>. Sul pia-

---

(7) A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien régime et la Révolution* (1854), tr. it. *L'antico regime e la Rivoluzione*, Milano, Rizzoli, 1981, p. 81. Il capitolo reca il significativo titolo I «In che modo quella che oggi si chiama tutela amministrativa sia un'istituzione dell'antico regime». Sul dibattito in sede storiografica, S. MANNONI, *Pro e contro Tocqueville*, in *Quad. fior. st. pens. giur. mod.*, 48, 2019, p. 727.

(8) S. MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia. La formazione del sistema (1661-1815). Dalla contestazione al consolidamento*, Milano, Giuffrè, 1994-96, 2 volumi.

(9) In sede storica, G. LEFEBVRE, *Quatre-vingt-neuf* (1939), tr. it. *L'Ottantanove*, Torino, Einaudi, 1949.

(10) L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia Rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990. Prima di questa monografia, Vandelli ne aveva pubblicate due: una sulla Spagna (*L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1980, tradotta in spagnolo con prefazione di Eduardo Garcia de Enterría) e l'altra sull'Italia (*I controlli sull'amministrazione regionale e locale*, Bologna, Baiesi, 1984).

no storico, Vandelli individuò le origini recenti della democrazia locale dell'Europa continentale nella Francia della Rivoluzione. In ciò, si discostò dal filone di teoria che esaltava il *self-government* inglese, visto come il modello con cui gli altri ordinamenti dei poteri locali andavano posti a raffronto. Si trattò d'una ripulsa indotta dal pragmatismo, prima ancora che motivata in sede teorica. Vandelli conosceva bene i limiti della tradizione continentale, con tutte le sue varianti. Semplicemente, riteneva che da quella tradizione non si potesse prescindere, che essa dovesse essere analizzata per come si presentava, non per come avrebbe potuto delinearsi "se" il corso degli eventi avesse preso una diversa piega.

La non accettazione da parte di Vandelli di quel filone di teoria si spiega anche alla luce della sua presa di posizione a favore della comparazione, che aveva allora e ha tutt'oggi uno sviluppo limitato nella riflessione dei giuristi attorno ai poteri locali. Vandelli si avvale ampiamente del metodo comparato nello studio delle istituzioni giuridiche. Lo fece, non a fini meramente esornativi, come accade purtroppo di vedere nelle trattazioni anche recenti che aggiungono alcuni "cenni comparativi" senza nemmeno tentare di impostare un confronto tra gli istituti dei vari ordinamenti. Lo fece, soprattutto, con una precisa scelta sul piano del metodo, cioè effettuando raffronti «per distinti problemi»<sup>11</sup>. Così, nell'affrontare il problema dell'autonomia, constatò – seguendo, ancora una volta, Giannini<sup>12</sup> – che nell'Europa continentale esistevano vari tipi di autonomia. Aggiunse che l'autonomia attribuita alle Regioni francesi si esplicava unicamente nella sfera amministrativa, mentre in Italia e nella Spagna post-franchista l'autonomia si esplicava anche nella legislazione, sia pure con un rango variamente subordinato rispetto alla legge dello Stato. Detto ciò, bisogna pur dire – però – che l'autonomia amministrativa delle regioni francesi è stata presa molto sul serio dalle norme costituzionali. Se è debole la loro autonomia finanziaria, l'autonomia di cui dispongono nel decidere come spendere le risorse finan-

---

(11) L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, cit., p. 97.

(12) M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 451.

ziarie loro destinate è – invece – assistita da precise garanzie, è indenne da vincoli statali, è effettiva, diversamente da quanto accade da noi. Di fronte alle analogie abbozzate dalla pubblicistica italiana del tempo tra ordinamenti accomunati dal controllo, se non dal comando, dei poteri centrali su quelli locali, l'analisi di Vandelli si sofferma sulle cruciali differenze, dopo aver illustrato le radici comuni. In ciò probabilmente risiede una delle principali ragioni del successo che l'opera ha avuto al di fuori dell'Italia. Tale successo è attestato, oltre che dalle traduzioni in lingua francese e in lingua spagnola, dall'accoglienza che l'opera di Vandelli ha avuto, dai riferimenti che gli studiosi di altri Paesi vi hanno fatto.

### ***3. L'influenza dell'Unione europea sulla democrazia locale***

Alla succinta retrospettiva riguardante la lontana origine medievale dei poteri locali e al loro riassetto nella Francia della Rivoluzione e dell'Impero deve adesso seguire, come indicato all'inizio, la prospettiva. Essa è stata delineata da Vandelli nella parte finale della monografia del 1990, è stata precisata in alcuni scritti successivi.

Tale prospettiva è incentrata sull'Europa. Discostandosi dalla maggioranza degli studiosi che allora si occupavano dei poteri locali, Vandelli segnalò «la crescente influenza che l'ordinamento della Comunità europea sembra destinato» ad avere sui poteri locali, sul loro apporto alla democrazia<sup>13</sup>. Come Feliciano Benvenuti, Vandelli nutrì la speranza che l'integrazione più stretta all'interno della Comunità europea potesse dare nerbo a una visione dell'Europa non incentrata sugli Stati nazionali. Confidò nel sorgere di un'Europa delle Regioni, che l'istituzione del Comitato delle Regioni avrebbe potuto assecondare, mentre la svolta intergovernativa che segnò l'ultimo decennio del secolo scorso orientò il corso degli eventi in un'altra direzione. Vandelli intuì, inoltre, le potenzialità insite nell'altro ordinamento sovranazionale, il Consiglio d'Europa. Consapevole dell'importanza assunta dalla Corte euro-

---

(13) L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, cit., p. 366.

pea dei diritti dell'uomo<sup>14</sup>, vide in essa un ulteriore strumento di garanzia nei confronti degli abusi di potere. Le due indicazioni non hanno perso valore, a trent'anni di distanza, pur se la seconda – come si vedrà più avanti – ha avuto uno sviluppo in parte diverso. D'altronde, ciò che distingue i veri giuristi è la capacità di cogliere "l'essenza" delle cose. La ricerca può risultare, poi, più o meno fruttuosa, più o meno fortunata negli esiti in rapporto al tempo. Ma l'indicazione della direzione da seguire è preziosa.

Con questa avvertenza, si può passare alla verifica dell'ipotesi delineata da Vandelli in rapporto alla Comunità europea, sotto due profili connessi ma distinti. Il primo concerne il riconoscimento dell'importanza dei poteri locali, l'altro l'incidenza sul loro ordinamento. Nello stesso Trattato di Maastricht in cui è stato stabilito il trasferimento della sovranità monetaria – un fatto per cui non vi sono precedenti storici – dagli Stati all'Unione europea, in cui la vecchia Comunità è stata assorbita, è stato posto un limite aggiuntivo ai poteri dell'Unione, per rinsaldare il limite derivante dalle competenze espressamente attribuite<sup>15</sup>. Il nuovo limite non riguarda la titolarità delle potestà, segnatamente di quelle legislative e amministrative, bensì il loro esercizio. In base al Trattato sull'Unione europea, essa è tenuta a rispettare «l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali». Si tratta d'una disposizione d'incerta interpretazione per quanto concerne il riferimento effettuato alla «identità nazionale» di ciascuno Stato membro<sup>16</sup>, un'espressione ambigua in cui si cerca da più parti di rinvenire il fondamento della pretesa di piegare i valori comuni su cui l'Unione si fonda – libertà e democrazia, rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali – alla visione d'una contingente maggioranza politica.

---

(14) *Ivi*, p. 384.

(15) La migliore analisi su come tale limite sia stato, in parte, superato nel corso dei primi tre decenni dell'integrazione europea è tuttora quella di J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985.

(16) B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts. The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law* (31), 2012, p. 264.

Si può ragionevolmente ipotizzare che il fine perseguito dalla disposizione sia tutt'altro: l'identità nazionale non è un concetto potenzialmente totalizzante, bensì una formula riassuntiva dei lineamenti fondamentali che contraddistinguono ciascun assetto costituzionale. Giova ricordare che il riferimento alla «struttura fondamentale politica e costituzionale», anziché alle Costituzioni in senso formale, è stato necessario non soltanto per tenere conto dell'esperienza giuridica inglese, ma anche perché non sempre tutte le norme fondamentali sono esterne in appositi documenti. Giova, altresì, sottolineare che quel riferimento è da intendere come inclusivo d'una serie di principi e formule organizzative, com'è suggerito dal tenore letterale della disposizione («compreso»), in cui peraltro vi è un espresso richiamo al «sistema delle autonomie locali e regionali». Secondo questa interpretazione, lungi dall'autorizzare una qualsivoglia interpretazione della democrazia che si spinga fino a svuotare di significato gli altri valori su cui l'Unione si fonda, segnatamente la libertà e il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, la norma non fa che ribadire il riconoscimento della diversità culturale e istituzionale che contraddistingue gli Stati membri, tra i quali vi sono regimi formalmente monarchici, regimi presidenziali e democrazie parlamentari variamente configurate e, *last but not least*, vari assetti dei rapporti tra centro e periferia<sup>17</sup>. Qualunque sia l'assetto dei poteri locali all'interno di un determinato ordinamento, esso dev'essere rispettato dall'Unione, che non può alterarlo, per esempio attribuendo ai poteri centrali competenze che svuotino *de facto* quelle dei poteri locali. Non mancano indicazioni, cui è possibile attingere, nella giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla legittimazione processuale dei poteri pubblici locali.

A questa garanzia dell'autonomia organizzativa di ciascuno Stato si affianca, peraltro, un importante cambiamento. Esso deriva dall'istituzione della cittadinanza dell'Unione europea<sup>18</sup>. Nel novero dei diritti che

---

(17) Per un raffronto, L. VANDELLI, *La territorializzazione del diritto nel pensiero di Jean-Bernard Auby*, in G. DELLA CANANEA, J. ZILLER (a cura di), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 73.

(18) Per una visione d'insieme, S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, p. 869.

sono riconosciuti a chiunque abbia la cittadinanza d'uno Stato membro e quindi anche la cittadinanza dell'UE, vi è il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli Enti locali. Ciò comporta la disgiunzione tra il nucleo essenziale della cittadinanza politica, per la quale resta in vigore la riserva esistente a favore dei cittadini dello Stato, e gli altri diritti, inclusi quelli connessi con l'elettorato, per i quali i cittadini degli altri Paesi membri sono equiparati ai primi.

Può essere di qualche interesse istituire un confronto tra due Paesi affini storicamente e inclusi nel ristretto nucleo dei fondatori della prima Comunità: la Francia e l'Italia. In Francia, ha ottenuto adesioni la tesi che la stipulazione del Trattato sull'Unione europea richiedesse una riforma costituzionale, che è stata realizzata da un'apposita legge di revisione costituzionale. Questa legge ha disposto un'integrazione dell'articolo 1 della Costituzione, precisando che il francese è la lingua della Repubblica. Ha altresì aggiunto nel testo della Costituzione una disposizione riguardante il diritto di voto e l'eleggibilità dei cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione. Essa stabilisce un requisito e un limite. Il requisito è che si tratti di residenti in Francia. Il limite concerne l'ufficio del sindaco e la partecipazione all'elezione dei senatori. La disposizione è completata dal rinvio a un'apposita legge organica<sup>19</sup>.

Il confronto con il nostro Paese è, naturalmente, in primo luogo di metodo. Diversamente da quanto è accaduto in Francia, è mancato un serio dibattito – nelle sedi istituzionali<sup>20</sup> – sulle conseguenze delle mutazioni subite dalla sovranità. La disciplina costituzionale italiana non ha subito modifiche. In assenza d'una fonte sovraordinata alla legge ordinaria al pari delle leggi organiche francesi, all'adeguamento dell'ordinamento nazionale si è provveduto con la legge ordinaria e soprattutto con la normazione governativa<sup>21</sup>. Il vincolo sancito dagli articoli 48 e 51 della Costituzione («sono elettori tutti i cittadini», «tutti i cittadini ... pos-

---

(19) Si tratta dell'articolo 88 - 3, che prevede una legge organica approvata dai due rami del Parlamento.

(20) Per approfondimenti, M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, p. 557.

(21) Alla direttiva n. 94/80 del Consiglio dell'UE del 19 dicembre 1994 è stata data esecuzione con il decreto legislativo 6 dicembre 1993, n. 197.

sono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive») è stato, quindi, in via interpretativa ritenuto non più produttivo di effetti di tipo impeditivo, quanto meno nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri. In alternativa, si è ritenuto che dalla Costituzione discenda soltanto un vincolo di tipo positivo, nel senso che ai cittadini italiani spetti sempre e comunque l'elettorato attivo e passivo, non anche un vincolo di tipo negativo, nei confronti degli altri individui, relativamente ai quali il legislatore è quindi titolare di un ampio margine di apprezzamento discrezionale.

Dunque, pur movendo da una storia in buona parte simile e accettando un destino condiviso, all'interno dell'Europa astretta da un vincolo d'integrazione più stretta, i due ordinamenti hanno assunto le proprie determinazioni per vie diverse, hanno attribuito a tali determinazioni una diversa forza sul piano giuridico, le hanno variamente collegate con altri principi fondamentali dell'ordine costituzionale. Se non dalla storia, tali diversità possono essere discese dalla cultura o dalle preferenze politiche<sup>22</sup>. In ogni caso, confermano che, anche all'interno di un'unione, il contesto nazionale conta. E purtroppo, come si vedrà nelle pagine seguenti, il contesto nazionale risente, oltre che dell'influenza dell'Unione, di quella del Consiglio d'Europa.

#### *4. L'influenza del Consiglio d'Europa sulla democrazia locale*

Si è osservato poc'anzi che le indicazioni fornite dagli studiosi quanto alle tendenze in atto e a quelle prevedibili sono preziose, al di là di quanto la ricerca risulti poi fruttuosa. Vandelli ne ha fornite ben due, nella sua ampia e accurata monografia sui poteri locali: una riguardante la Comunità europea, l'altra la Corte europea dei diritti dell'uomo. L'assunto implicito era che la Corte di Strasburgo avrebbe potuto completare le garanzie istituzionali, contribuendo allo sviluppo della democrazia locale.

Poiché la Corte è un'istituzione del Consiglio d'Europa non è privo d'interesse che quest'ultimo abbia agito per rafforzare la democrazia locale. Vi ha provveduto elaborando la Carta europea dell'autonomia locale,

---

(22) Come ha argomentato un filosofo conservatore del calibro di R. SCRUTON, la "cultura conta": *Culture Counts. Faith and Feeling in a World Besieged*, London, Encounter Books, 2008.

firmata da tutti gli Stati membri nel 1985 e divenuta efficace nel 1988<sup>23</sup>. Essa obbliga le parti contraenti a garantire il “principio dell’autonomia locale”, mediante i rispettivi ordinamenti, anche al livello costituzionale (articolo 2). Individua il tratto caratterizzante del concetto di autonomia nella potestà («il diritto e la capacità effettiva»), che l’ordinamento deve riconoscere a ciascun ente locale, di «regolamentare e amministrare ... a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici» (articolo 3). Impegna gli Stati a rispettare il diritto di elettorato attivo e passivo. Afferma il principio di sussidiarietà, nel senso che «l’esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini» (articolo 4, § 3): si tratta d’una formulazione che è stata variamente ripresa dai trattati su cui l’Unione europea si fonda e da alcune Costituzioni, come la nostra.

Nel fare riferimento alla Corte di Strasburgo, Vandelli mostrò consapevolezza del problema dell’effettività delle garanzie ultrastatali. Individuò una soluzione coerente con il sistema delle tutele e con la cultura giuridica del tempo, entrambi imperniati sui rimedi di tipo giurisdizionale. Dove non arrivò, nel 1990? Non arrivò a cogliere che, soprattutto per alcuni tipi d’interessi protetti, i rimedi di tipo giurisdizionale possono non risultare adeguati, per via della logica di tipo binario (validità/invalidità) su cui sono basati e soprattutto degli effetti cui danno luogo. È da questo angolo visuale che manifesta tutta la propria innovatività e rilevanza un’istituzione non giudiziaria fondata proprio nel 1990: la Commissione di Venezia. Non vi è da sorprendersi, quindi, che Vandelli non ne tenesse conto a quell’epoca.

Vi è, invece, da sorprendersi della circostanza che, tre decenni più tardi, la cultura giuridica italiana stenti ancora a prendere atto dell’importanza assunta dalla Commissione di Venezia e delle potenzialità in essa insite, in buona parte ancora da attivare. Non si può escludere che vi abbia influito l’adesione fedele alla vecchia schematica delle garanzie del cittadino nei confronti dello Stato, che è stata elaborata nella fase meno recente della riflessione giuridica ed è stata arricchita, nel secondo dopoguerra, soltanto dal riferimento alla giustizia costituzionale.

---

(23) Alla Carta è stata data ratifica ed esecuzione dalla legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Non a caso, l'Italia è l'unico grande Paese membro dell'UE a non avere un *ombudsman* nazionale. Torna utile, ancora una volta, il parallelismo con la Francia, dove l'esistenza di un consolidato sistema delle tutele, di cui fa parte il più potente giudice amministrativo d'Europa, non è stato d'impedimento all'istituzione nel 1973 del *Médiateur de la République*, alla sua trasformazione nel 2011 nel *Défenseur des droits*, ad opera della legge organica prevista in occasione della revisione costituzionale del 2008, ciò che fornisce un'ulteriore riprova – se ve ne fosse bisogno – del diverso modo d'intendere la funzione di adeguamento della cornice costituzionale alle mutate esigenze, senza alterarla nel suo nucleo essenziale. Nella cultura italiana ha altresì ricevuto meno attenzione di quanta ne meriti l'esperienza sudafricana di *restorative justice*, a conferma del prevalente interesse per l'amministrazione della giustizia da parte dei magistrati.

##### ***5. Un (apparente) détour: l'opinione della Commissione di Venezia sull'esercizio della democrazia locale in Turchia***

Ai motivi d'interesse generale prima richiamati si aggiungono tre specifiche ragioni per segnalare all'attenzione degli studiosi, soprattutto di quelli più giovani, l'apporto della Commissione di Venezia (di seguito: la Commissione). Esse si traggono dal rapporto approvato nel 2017 sull'esercizio della democrazia locale in Turchia, dopo il (cosiddetto) fallito colpo di Stato<sup>24</sup>. Tali ragioni riguardano l'iniziativa delle verifiche effettuate; i parametri di giudizio e i giudizi in base ad essi emessi; le conseguenze che ne discendono.

L'iniziativa delle verifiche spettanti alla Commissione può essere assunta dallo Stato interessato, com'è accaduto recentemente per l'Ungheria, a seguito dell'emanazione della controversa legge istitutiva d'una giurisdizione amministrativa. Può essere presa dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, da una sua istituzione. Nel caso di specie, è stata presa dal Congresso delle autorità locali e regionali, allo scopo di valu-

---

(24) Venice Commission, *Opinion on the provisions of the emergency decree law of 1 September 2016 which concern the exercise of local democracy in Turkey, adopted by the Venice Commission at its 112th plenary session (Venice, 6-7 October 2017)*, disponibile sul sito Internet [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

tare le misure prese dal Governo turco con il decreto-legge 1° settembre 2016, n. 674, all'asserito fine di fronteggiare l'emergenza creata dal tentato colpo di Stato. Farvi riferimento è importante per una duplice ragione: per segnalare il ruolo propulsivo esercitato dall'organo esponenziale degli enti esponenziali delle collettività infrastatali e al tempo stesso la mancata collaborazione con l'autorità governativa turca, ciò che ha impedito l'effettuazione di una visita *in loco*<sup>25</sup>, come è abituale per la Commissione.

I parametri di giudizio, per la Commissione, sono generali e specifici. Quelli generali si traggono dai suoi atti istitutivi, oltre che dal Trattato di Londra (1949) e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1950). Quelli specifici, riguardanti la democrazia locale, sono tratti dalla Carta del 1985<sup>26</sup>. In applicazione degli standard generali, segnatamente di quelli riconducibili allo Stato di diritto, la Commissione ha affermato due basilari punti di metodo. Ha escluso che lo stato di emergenza, in sé non incompatibile con le necessità di una società democratica, sia privo di limiti sostanziali, relativi al nucleo essenziale dei diritti fondamentali e alle prerogative delle istituzioni pubbliche. Ha escluso, inoltre, che lo stato di emergenza possa essere protratto oltre il termine sancito dalla Costituzione nazionale, diventando – così – permanente<sup>27</sup>. Ha riscontrato una duplice deviazione rispetto ai principi sanciti dal Consiglio d'Europa: la violazione dei principi di legalità e di proporzionalità<sup>28</sup>. In applicazione dei principi sanciti dalla Carta europea dell'autonomia locale, nonché delle norme dell'ordinamento turco (la Costituzione e la

---

(25) Venice Commission, *Opinion on the provisions of the emergency decree law of 1 September 2016 which concern the exercise of local democracy in Turkey*, cit., § 4.

(26) Venice Commission, *Opinion on the provisions of the emergency decree law of 1 September 2016 which concern the exercise of local democracy in Turkey*, cit., § 8.

(27) Venice Commission, *Opinion on the provisions of the emergency decree law of 1 September 2016 which concern the exercise of local democracy in Turkey*, cit., § 16-17.

(28) Venice Commission, *Opinion on the provisions of the emergency decree law of 1 September 2016 which concern the exercise of local democracy in Turkey*, cit., § 64 ss. Sull'importanza del principio di proporzionalità nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, A. STONE SWEET, C. RYAN, *A Cosmopolitan Legal Order. Kant, Constitutional Justice, and the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 155 ss. («*beyond rights minimalism*»).

legge sull'ordinamento degli Enti locali), la Commissione ha constatato che una disposizione del decreto-legge configura il potere ministeriale di sospendere dall'ufficio Sindaci e consiglieri comunali come un potere non più provvisorio, bensì permanente; che un'altra disposizione legittima la confisca dei beni degli Enti locali; che un'altra, ancora, produce effetti di tipo retroattivo<sup>29</sup>. Da questi giudizi di risultato parziale e di segno negativo la Commissione ha tratto un giudizio di risultato complessivo anch'esso di segno negativo, fortemente critico nei confronti dell'operato del Governo turco, quanto alla validità della normativa emergenziale limitativa della democrazia locale, pur richiamando l'ampio margine di apprezzamento di cui lo Stato dispone<sup>30</sup>. Movendo da questo giudizio, la Commissione ha richiesto alle autorità turche di emendare le disposizioni contestate, di limitarne l'efficacia nel tempo, di ripristinare le garanzie giurisdizionali.

Il quesito finale è quanto possa contare il giudizio formulato dalla Commissione. Si può ritenere, coerentemente con la tradizionale "scuola realista" delle relazioni internazionali e forse anche con l'opinione di qualche avvocato, che il giudizio reso dalla Commissione sul rispetto degli obblighi internazionali conti ben poco, perché si tratta di una sorta di sinedrio di giuristi ed è sprovvista di qualunque potere d'imporre alcunché alle autorità nazionali, alla Politica, cui competono i poteri d'indirizzo generale. Ma un'opinione di questo tipo si espone a una duplice obiezione, sul piano politico e soprattutto sul piano più propriamente giuridico. Sul piano politico, essa non tiene nel debito conto che la tendenza generale delle relazioni internazionali, a partire dal secondo dopoguerra, è nel senso della sempre più diffusa partecipazione degli Stati ai regimi giuridici regionali e globali, al fine di acquisire e mantenere un'influenza sulle determinazioni assunte al loro interno. Esporsi a giudizi fortemente critici, specialmente se condivisi dai più o da tutti, mina alle radici la possibilità di esercitare una qualsivoglia influenza.

---

(29) Venice Commission, *Opinion on the provisions of the emergency decree law of 1 September 2016 which concern the exercise of local democracy in Turkey*, cit., § 28-36.

(30) Venice Commission, *Opinion on the provisions of the emergency decree law of 1 September 2016 which concern the exercise of local democracy in Turkey*, cit., § 85 ss.

Nei casi di punta, può comportare la sospensione dei diritti connessi con la partecipazione all'unione di Stati e perfino l'esclusione<sup>31</sup>.

Sul piano giuridico l'argomento che sminuisce l'importanza dei giudizi formulati dalla Commissione perché si tratta di un consenso di giuristi, come suole dirsi, prova troppo, perché mette in discussione – sul piano dell'effettività – il giudizio sulla validità delle leggi che spetta alle Corti costituzionali nazionali, oltre ai giudizi resi dalle corti sovranazionali. Tale argomento trascura, altresì, indebitamente due dati di fondo. Innanzitutto, grazie al numero e alle competenze dei suoi componenti (che non provengono solo da Paesi europei), la Commissione può disporre di un patrimonio di informazioni ancor più ricco, per quantità e qualità, di quello a cui hanno accesso i giudici di Strasburgo. Essa è quindi ben attrezzata a vagliare questioni specifiche e complesse. Vi sono, inoltre, importanti nessi tra l'attività della Commissione e i giudizi che si instaurano davanti alle corti nazionali e sovranazionali. Da un lato, la Commissione effettua costantemente richiami alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Dall'altro lato, le corti nazionali a volte richiedono alla Commissione di presentare un *amicus curiae brief*<sup>32</sup> e la stessa Corte di Strasburgo ha più volte espresso il proprio apprezzamento per le analisi predisposte dalla Commissione<sup>33</sup>. Dunque, i moti di formazione del diritto sono ben più articolati e complessi, risentono d'una maggiore varietà di apporti, rispetto a quanto una parte della nostra cultura giuridica tuttora pensa.

### 6. A mò di conclusione

La conclusione che discende dall'analisi è che l'assetto della democrazia locale, nell'Europa odierna, non può essere adeguatamente compre-

---

(31) Si veda l'articolo dello Statuto del Consiglio d'Europa, che prevede la possibilità, dopo un procedimento in contraddittorio, di accertare la decadenza d'uno Stato. All'interno dell'Unione europea, l'articolo 7 TUE prevede, sempre dopo un procedimento in contraddittorio, la possibilità di sospendere l'esercizio dei diritti connessi con la *membership*.

(32) M. DE VISSER, *A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Democratic Constitutional Reform*, in *American Journal of Comparative Law* (63), 2015, p. 967.

(33) W. HOFFMANN-RIEM, *The Venice Commission of the Council of Europe-Standards and Impact*, in *European Journal of International Law* (25), 2014, p. 584.

so esclusivamente alla luce delle norme e prassi nazionali. Questa linea di ragionamento può essere spinta sino a sostenere che l'assetto attuale è ben migliore di trenta e soprattutto di quarant'anni fa. Ma progressi ulteriori restano da compiere e vi è sempre il rischio di regressi, come le vicende turche purtroppo attestano. In breve, la "lotta per il diritto" non si esaurisce, ma si rinnova continuamente ed è difficile che possa aver successo senza l'impegno civile di studiosi come Luciano Vandelli.

## La responsabilità del pubblico funzionario\*

*Aldo Travi*

**1.** L'Istituto internazionale di diritto amministrativo<sup>1</sup>, 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 componente<sup>2</sup>.

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.

ce, 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 Coviello<sup>3</sup>, 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?»<sup>4</sup>

Può venire spontaneo, a ciascuno di noi, ricordare che la scienza giuridica<sup>5</sup> 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.



## Brevi considerazioni su efficienza amministrativa, etica pubblica e ruolo della Corte dei conti\*

*Franco Mastragostino*

I temi dell'efficienza delle organizzazioni pubbliche e dell'economicità della loro azione ruotano attorno alle misure organizzative e funzionali che il legislatore ha introdotto per ottimizzarne l'assetto<sup>1</sup>. Fra queste rilevano i sistemi di valutazione, monitoraggio e misurazione della capacità delle amministrazioni pubbliche di conseguire gli obiettivi ed i risultati prefissati e in tale ambito gli strumenti di controllo, interno ed esterno, preordinati a verificare appunto il perseguimento e la realizzazione di adeguati livelli di efficienza e di economicità<sup>2</sup>.

---

\* 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) L'efficienza – e con essa l'economicità –, da mero criterio economico alla luce del quale registrare occasionalmente situazioni virtuose, è assurda nel tempo a vero e proprio principio giuridico alla cui stregua valutare, in relazione al principio di legalità, la legittimità dell'azione amministrativa e la funzionalità degli apparati pubblici. Su cui cfr. G. PIPERATA, *Corte dei conti e riforma della pubblica amministrazione italiana*, in F. MASTRAGOSTINO, S. PILATO (a cura di), *Danno pubblico ed efficienza dell'amministrazione*, Bologna, 2016, p. 16 ss.; L. MERCATI, *Efficienza della pubblica amministrazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, dir. S. CASSESE, Milano, 2006, p. 2146 ss.

(2) Cfr., in tal senso, G. PIPERATA, *Corte dei conti e riforma della pubblica amministrazione italiana*, cit., p. 17, il quale sottolinea altresì come il mancato raggiungimento dei risultati, attraverso i quali si misura l'efficienza e, quindi, inefficienze, disservizi e diseconomie rappresentino situazioni suscettibili di determinare un danno pubblico e di rilevare sul piano della responsabilità contabile dell'agente pubblico che li ha provocati. Su cui anche S. PILATO, *La responsabilità amministrativa, dalla clausola generale alla prevenzione della corruzione*, Torino, 2019, p. 419 ss.; M. RISTUCCIA, *I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti*, in *Atti del 52° Convegno di Varenna su "I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, 2007.

Le mie brevi considerazioni riguarderanno dunque il tema dei controlli sugli Enti locali nel loro divenire in funzione di garanzia dell'efficienza, economicità ed efficacia delle gestioni.

A tal fine, vorrei prendere avvio da una mia oramai lontana esperienza editoriale vissuta con Luciano, oltre che con Sergio Bartole, allorché ci accingemmo a varare per i tipi del Mulino il volume sulle autonomie territoriali<sup>3</sup>. Era il 1984 e ricordo che, in occasione dei molteplici confronti sull'impianto dell'opera e sulle varie tematiche da trattare, quello riguardante i controlli non fu marginale, risultando a quel momento evidente che il controllo diffuso di legittimità *ex art.* 130, al di là della disomogeneità delle situazioni riscontrabili nelle varie Regioni a Statuto ordinario, in quanto i comitati di controllo operavano talvolta in funzione di indirizzo e, quindi, in funzione collaborativa e in altri casi sulla base di riscontri rigidi e formali, trascurava del tutto ogni tipo di valutazione sull'attività complessiva e sui risultati conseguiti in termini di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione pubblica. Di ciò ovviamente diede adeguatamente e motivatamente conto Luciano, che trattò, fra l'altro, la parte relativa ai controlli sugli Enti locali, nel volume che uscì appunto nel 1984<sup>4</sup>.

Nel frattempo tutto è cambiato. Il dato costituzionale per ben due volte, con la riforma del Titolo V e con la riformulazione dell'art. 97 Cost. Il legislatore ordinario, a sua volta, non è stato da meno. Mi riferisco, fra le più rilevanti misure di pretesa sistematizzazione della disciplina dei controlli sugli Enti locali, alla legge n. 20/1994 («Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»), al decreto legge n. 453/1993 (recante sempre disposizioni su giurisdizione e controllo della Corte dei conti), alla legge n. 131/2003 (riguardante l'adeguamento

---

(3) S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, 1984.

(4) L. VANDELLI, *op.ult.cit.*, p. 345 ss., a conclusione della trattazione del tema dei controlli sulle amministrazioni locali si domandava, con forza, se non fosse «lo stesso modello del controllo amministrativo per singoli atti (che, mentre non riesce a garantire una reale imparzialità del riscontro, trascura ogni tipo di valutazione sull'attività, complessivamente intesa, svolta dall'ente locale e sui risultati conseguiti) a presentarsi ormai intrinsecamente inadeguato rispetto alle esigenze – estese da una reale garanzia di rispetto della legalità – alla efficienza ed efficacia dell'azione pubblica...».

dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001)<sup>5</sup> alla legge n. 266/2005 (che ha messo ulteriormente a punto il c.d. controllo collaborativo in funzione di autocorrezione, preordinato ad assicurare la responsabilizzazione dei livelli territoriali di governo), al decreto legge n. 174/2012 (che ha introdotto una ulteriore tipologia di controlli preventivi di legittimità/regolarità su singoli atti, diretti a prevenire/contrastare pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio in coerenza con i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE e con la sostenibilità del debito pubblico)<sup>6</sup>. Ad esse si sono aggiunte, fra le altre, le disposizioni contenute nella legge n. 243/2012 (inerente il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto del principio di buon andamento) e nel d.lgs. n. 175/2016 (sulle partecipazioni societarie degli enti territoriali).

In tal modo, il legislatore ha ampiamente valorizzato le competenze della Corte dei conti, affidandole un ruolo baricentrico, anche se disomogeneo e disorganico quanto a struttura ed esiti del controllo fra amministrazioni statali e autonomie territoriali<sup>7</sup>, quale garante dell'unità economica della Repubblica, cui spetta, con l'avallo della Corte costitu-

---

(5) In particolare, l'art. 7 della legge in parola ha demandato alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle autonomie territoriali, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: l'interpretazione evolutiva dei principi generali sul sistema dei controlli pubblici è ascrivibile – lo si ricorda – alla fondamentale sent. Corte cost. n. 29/1995, che ha riconosciuto la piena legittimità del controllo esterno di gestione, demandato dalla legge n. 20/1994 alla Corte dei conti, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, comprese le autonomie territoriali; si veda in tal senso S. PILATO, *Controlli pubblici e responsabilità amministrativa. Raccordi interni ed esterni*, in F. MASTRAGOSTINO, S. PILATO (a cura di), *Danno pubblico ed efficienza dell'Amministrazione*, cit., p. 39 ss.

(6) Tali tipologie di controllo, nel prescindere dalle tradizionali misure di natura collaborativa e nel prevedere anche strumenti di intervento preventivo e inibitorio, operano su un piano distinto rispetto al controllo sull'azione amministrativa, in quanto rivolte a tutela della legalità finanziaria e dell'unità economica della Repubblica. Su cui Corte cost. nn. 60/2013 e 39/2014.

(7) Già nel 2006 L. VANDELLI, *I controlli come elementi di sistema*, in *Atti del 52° Convegno di Varenna*, cit., evidenziava come i controlli si presentassero frammentati in una pluralità di tecniche e meccanismi, per lo più privi di raccordo e difficilmente riconducibili ad un disegno unificante; L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, 2009. Cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, *ivi*.

zionale, e in nome del coordinamento della finanza pubblica, una serie diffusa di controlli (a seconda dei casi, di tipo collaborativo, sanzionatorio, dissolutorio, interdittivo)<sup>8</sup>, che ad avviso della stessa Corte costituzionale non impingono nella discrezionalità propria dell'autonomia, di cui sono destinatari gli Enti locali, ma sono mirati unicamente a garantire una sana gestione finanziaria, prevenendo e contrastando pratiche non conformi ai principi costituzionali<sup>9</sup>.

Si sa che la Corte dei conti ha prodotto, in questi anni, uno sforzo significativo, anche grazie all'impegno della Sezione autonomie, per dotare le Sezioni regionali di controllo di adeguate competenze tecnico-contabili ed economico-finanziarie onde meglio corrispondere, sul piano delle professionalità necessarie, ai gravosi compiti che sono stati demandati loro. Ma la congerie di controlli, aggiunti dal legislatore, in cui i nuovi strumenti di controllo si associano ai precedenti, fondati su differenti criteri e presupposti<sup>10</sup> e che vede coinvolte a vario titolo, oltre alle Sezioni di controllo, anche le Sezioni giurisdizionali e, quindi, il sovraccarico delle attività delle stesse, per di più in assenza di parametri certi cui ancorare la propria azione, rischia nella sua frammentarietà di produrre una più o meno penetrante e pervasiva esondazione nella discrezionalità delle scelte amministrative, che sovente produce insofferenza negli amministratori locali inducendoli alla contrapposizione, anziché favorire secondo una logica collaborativa l'implementazione di comportamenti virtuosi intesi a migliorare l'organizzazione, le procedure, le mo-

---

(8) T. TESSARO, *Le tipologie di controllo affidate alla Corte dei conti in sede regionale: i controlli finanziari sugli Enti locali*, in ID. (a cura di), *L'attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti*, Roma, 2018, p. 94 ss.

(9) Corte cost. sent. nn. 39 e 40/2014. Su cui G. D'AURIA, *I controlli sulle amministrazioni regionali e locali dopo il d.l. n. 174/2012 (guida alla lettura delle sentenze Corte cost. n. 39 e n. 40/2014)*, in *Riv. Corte conti*, 5-6, 2015, p. 396.

(10) Ricorda O. SPATARO, *L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale*, in *federalismi.it*, 2018, che i nuovi controlli hanno modificato significativamente il ruolo delle sezioni di controllo della Corte dei conti; «esse non operano più nell'esclusivo interesse dell'ente di controllo», in funzione collaborativa, «per indurre atteggiamenti di autocorrezione, ma operano in una prospettiva ben più ampia, che guarda all'interesse generale alla legalità finanziaria del sistema Paese...».

dalità di gestione anche del personale, la coerente allocazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire<sup>11</sup>.

Comportamenti, quindi, rispettosi di quel concetto di etica pubblica di cui Luciano si è occupato in un suo scritto, per sottolineare come, al di là del doveroso perseguimento degli obiettivi e dei risultati da soddisfare nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità, il concetto di etica pubblica non possa non opporsi a sprechi, inerzie ed a quel complesso di fenomeni che vengono inclusi nella c.d. *maladministration*, chiedendosi, da ultimo, se ed in che misura il sistema dei controlli sia in grado di garantire o comunque in che misura possa concorrere a garantire l'etica pubblica della p.a.<sup>12</sup>.

Il controllo, anche attraverso un riscontro sulla legittimità/regolarità di determinati atti, investe la qualità dell'azione amministrativa in vista del miglior risultato in termini di efficienza, economicità ed efficacia alla luce delle risorse disponibili, ma non può mai tradursi in un sindacato sulle decisioni e sulle scelte che determinano la spesa e che in quanto tali sono e debbono restare assoggettate al controllo politico del corpo elettorale.

Questa spesso sottile linea di confine e di fragilità del sistema dei controlli, che elementi di sistema ancora non sono, come sottolineava Luciano sia pure in occasione dell'oramai lontano Convegno di Varenna del 2006<sup>13</sup>, evidenziando, fra l'altro, la necessità di tenere nettamente distinte la funzione di controllo da quella giurisdizionale (commistione che appare, allo stato, sempre più consistente e pervasiva, tenuto conto che al di là di un sempre più penetrante coinvolgimento, diretto ed indiretto, delle sezioni giurisdizionali nella funzione di controllo<sup>14</sup>, la

---

(11) In tal senso O. SPATARO, *L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale*, cit.

(12) L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli*, cit.

(13) L. VANDELLI, *I controlli come elementi di sistema*, in *Atti del 52° Convegno di Varenna*, cit.

(14) Al di là dell'inevitabile radicamento di un giudizio di responsabilità allorché in sede di controllo, anche su segnalazione dei magistrati assegnati alle Sezioni e agli uffici di controllo, emergano fatti dai quali derivi un danno erariale, sono numerosi i casi nei quali le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti sono partecipi della funzione di controllo sugli atti delle amministrazioni regionali e/o locali: si veda, in proposito, fra gli altri, l'art. 11 del vigente Codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), che demanda alle Sezioni riunite in sede giu-

contiguità delle due funzioni produce comunque effetti distorsivi e di tensione a fronte del rischio, percepito dagli amministratori e funzionari pubblici, di incorrere in responsabilità erariale). Tale sottile e delicata linea di confine va, quindi, tenuta in debita considerazione e attentamente monitorata, fondando anche sul dato esperienziale i necessari e doverosi correttivi. Il ruolo riconosciuto alla Corte dei conti è sicuramente fondamentale nel sistema delle garanzie pubbliche ed in ipotesi può essere anche ulteriormente incrementato, onde contribuire al miglioramento delle p.a., a condizione però che siano meglio definiti limiti, condizioni e spazi della sua azione; eventualmente valorizzando anche la funzione consultiva della stessa, invero già contemplata dal r.d. del 1934 e confermata dall'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003, secondo cui le Regioni ed anche gli Enti locali, questi ultimi tramite il Consiglio delle autonomie, possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo, oltre che su più ampia scala alla Sezione autonomie, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica<sup>15</sup>.

Ad evitare – quale effetto contrario e sulla base di una impropria sovrapposizione di ruoli e di funzioni – ulteriori fattori di criticità in termini di inefficienza e deresponsabilizzazione degli apparati pubblici e di coloro che professionalmente vi operano.

---

risdizionale, in speciale composizione, il potere di giudicare in unico grado in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e di ammissione al fondo di rotazione, al fine di assicurarne la stabilità finanziaria, sui rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali, nelle materie di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo.

(15) Su cui cfr. T. TESSARO, *L'attività consultiva della Corte dei conti*, in Id. (a cura di), *L'attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti*, cit., p. 257 ss.

## L'incerta posizione del consigliere comunale tra autonomia politica e principi contabili\*

*Antonio Carullo*

### **1. *Leletto nell'Assemblea regionale e il rispetto dei principi contabili***

La difficile posizione del consigliere regionale viene in evidenza allorquando si debbano coniugare, come sempre succede nell'esercizio della funzione assembleare, principi di autonomia politica e i principi di rigoroso rispetto delle norme contabili che regolano la spendita di pubblico denaro. L'ottica attraverso la quale studiare il fenomeno può essere evidentemente approfondita, vista la molteplicità dei valori, anche costituzionali, coinvolti, e tocca molti dei rapporti istituzionali che oggi appaiono essere in discussione nei rapporti, anche politici, fra elettore ed eletto. Già Luciano nei suoi scritti aveva sottolineato l'importanza dell'analisi della posizione del consigliere regionale in relazione ai rinnovati poteri della Corte dei conti. In particolare, in uno dei suoi contributi, non molto risalente nel tempo, ebbe a sottolineare l'importanza di esaminare la figura del consigliere in relazione al controllo giurisdizionale e contabile che il d.l. n. 138 del 2012 aveva introdotto, estendendo l'ambito dei compiti della Corte dei conti. Risaltava l'importanza del carattere di imparzialità nel controllo di gestione delle spese che anche i consiglieri compivano nell'ambito del fondo attribuito al gruppo consigliere.<sup>1</sup> Questa sottolineatura fu lungimirante perché, come ha denotato la successi-

---

\* 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) L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 845 ss.

va applicazione dei principi ai casi concreti, si sono evidenziati innumerevoli interventi ai massimi livelli della giurisdizione, tanto è vero che il problema ha visto l'intervento a più riprese della stessa Corte costituzionale, nonché delle sezioni unite della Cassazione, della Corte dei conti centrale sia in sede di controllo che in sede di giudizio di responsabilità, proprio relativamente alla disciplina e modalità di spesa dei fondi che l'Assemblea regionale destina ai gruppi consiliari e, quindi, ai consiglieri, con riferimento alle modalità di spendita di denaro pubblico, per l'espletamento del mandato elettorale.

In questa ottica emergono i particolarissimi rapporti tra la funzione dei gruppi assembleari dell'Assemblea legislativa e dei suoi consiglieri in relazione al loro rapporto con gli elettori nell'ottica (particolare) delle spese destinate a questa funzione. Vale a dire: come si devono atteggiare le istituzioni coinvolte, nel rispetto delle rispettive competenze, quando vengono in gioco le posizioni connesse al diritto di voto, al diritto dell'eletto di svolgere le proprie funzioni (anche e soprattutto politiche), al diritto dell'elettore di vedersi rappresentato, coinvolto, e informato circa lo sviluppo dell'azione amministrativa e politica del consigliere eletto nel quadro rappresentato dalla spendita di denaro pubblico (fondi dei gruppi consiliari messi a disposizione dei consiglieri e gravanti sul bilancio dell'Assemblea)?

Per rispondere a tale quesito occorre inquadrare le funzioni dell'organo assembleare regionale all'interno del nostro ordinamento. La Costituzione prevede il Consiglio regionale, quale organo necessario dell'ente regionale (insieme con il Presidente e con la Giunta regionale) e gli conferisce una propria potestà legislativa e il potere di fare proposte di legge alle Camere con autonomia organizzativa, funzionale, finanziaria e contabile (art. 121). Anche nella Regione Emilia-Romagna lo Statuto ribadisce, nei limiti della Costituzione, il compito di indirizzo politico, di programmazione e di controllo attribuito al Consiglio regionale e, quindi, ai consiglieri eletti, e la sua potestà legislativa salvaguardando sempre il principio dell'autonomia organizzativa e contabile.

Lo Statuto prevede (in Emilia Romagna) che l'Assemblea elegga nella sua prima seduta l'Ufficio di Presidenza (UP), il quale coadiuva il Presidente «nell'esercizio dell'autonomia organizzativa, funzionale, finanziaria e contabile dell'Assemblea». L'intreccio tra la funzione politica e

quella amministrativa e, ancor di più, con quella contabile, è *chiaro*, giacché l'esercizio di dette funzione comporta la spendita di denaro pubblico e, dunque, l'applicazione dei principi contabili essenziali per una pubblica amministrazione.

Nello svolgimento di queste mansioni il Presidente, infatti, assegna contributi (cioè fondi in denaro) ai gruppi consiliari, costituitisi all'interno dell'Assemblea, al fine di poterne usufruire per le attività proprie del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri nell'ambito delle finalità che sono essenzialmente politiche e con aggravio sul bilancio assembleare.

Dall'attribuzione e dall'uso di questi contributi dipende la possibilità per i consiglieri di svolgere pienamente il mandato ricevuto dagli elettori, che, come noto, implica anche un costante rapporto con loro, per le dovute funzioni di coinvolgimento, di informazione e di raccolta delle esigenze promananti dal territorio. La necessità di garantire l'effettivo svolgimento dell'incarico conferito, che trova l'eletto in un diretto rapporto con l'elettore, impone un'attenta valutazione della disciplina sull'impiego dei fondi regionali, alle modalità e finalità delle spese preventivate ed effettuate, disciplina che non può che essere espressione politica stabilita dall'Assemblea.

Sulla base di questa disciplina, infatti, i consiglieri potranno avere un giusto e corretto contatto con l'elettore nello svolgimento del mandato e programmare opportunamente le loro attività istituzionali, tese ad intercettare i bisogni degli elettori (vedi *infra*, sentenza n. 29/2014 del 30 luglio 2014, sezioni unite di controllo della Corte dei conti che espressamente riconosce questa particolare funzione).

La ricognizione delle istanze sociali e politiche sarà tanto più esatta (come afferma la sentenza), quanto più i consiglieri avranno chiare le regole sulla gestione dei fondi loro assegnati. Qualsiasi proposta di legge, come strumento dell'opera di traduzione delle esigenze delle collettività provvedimenti legislativi, non può prescindere da una seria e attenta considerazione di quanto appena rilevato.

Nell'attuale quadro normativo, in particolare nel settore amministrativo che risulta essere "ipertrofico" e "multilivello", un ruolo centrale è stato assunto dal giudice, che nell'ordinamento è investito del primario compito di trovare la regola del caso concreto, cioè, in ultima bat-

tuta, di “tradurre” e perseguire il principio di uguaglianza nell’applicazione della legge e, soprattutto, nella tutela delle posizioni volute e definite dal legislatore.

La menzionata sentenza<sup>2</sup> sembra cogliere appieno la duplice funzione svolta dal consigliere. Si ribadisce come questo sia membro di un gruppo assembleare «di un Consiglio regionale, (che) contrariamente a quanto avviene per i gruppi parlamentari, ha un rapporto più stretto con il territorio e l’attività politica è contraddistinta da una dialettica costante con gli elettori»<sup>3</sup>.

In questo quadro, lo studioso di diritto amministrativo non può esimersi dal soffermarsi sui problemi dell’assegnazione di fondi pubblici per lo svolgimento di queste funzioni e, conseguentemente, delle modalità di spesa dei singoli consiglieri delle somme loro assegnate e del rispetto dei principi, anche, contabili ad esse collegati.

Nell’affrontare la questione, il Collegio contabile ritrova la ragione della separazione tra incarico istituzionale, su mandato elettorale, e funzione amministrativa circa la gestione dei fondi nelle esigenze d’analisi delle facoltà e dei doveri che l’ordinamento costituzionale e gli Statuti regionali attribuiscono al consigliere regionale. Ad avviso dei giudici contabili le attività di studio, di ricerca, di promozione, convegnistica assumono l’essenziale funzione di espletare il compito di rappresentanza affidato e sono «connaturate alla vita operativa del gruppo consiliare»<sup>4</sup>.

## ***2. Il ruolo del giudice contabile***

Anche per le ragioni ora analizzate, la giurisdizione contabile non poteva essere dimenticata nell’analisi di Luciano che prese in esame il fenomeno della natura dei controlli contabili nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative che la riforma costituzionale del 2001 aveva avviato. In questo quadro, con l’abrogazione dell’art. 130 Cost. e la nuova formulazione dell’art. 120 la gestione della spesa pubblica a livello decentrato diveniva oggetto di un controllo sostitutivo i cui limiti erano

---

(2) Corte dei Conti, sez. un. contr., 30 luglio 2014, n. 29.

(3) L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno*, cit., p. 845 ss.

(4) *Ibidem*.

tutti da definire e comunque rimessi al legislatore di volta in volta competente per materia. Il problema è che in questa analisi allora compiuta è mancata una definizione dei contorni dell'azione sia del consigliere allorquando maneggiava denaro pubblico, a lui assegnato dal gruppo consiliare, sia del giudice contabile che doveva provvedere all'esame rigoroso della spendita di denaro secondo i principi propri della giurisdizione contabile che, peraltro, si era formata, per tradizione centenaria, non tanto nell'analisi della spendita connessa a funzioni politiche quanto piuttosto nell'analisi della singola spesa sotto un profilo più formale che sostanziale.

Emergono dunque quelle che Luciano definiva elegantemente «le lacunosità e fragilità del sistema».<sup>5</sup> Queste lacune permangono.

Agli occhi del giudice contabile, oggi, la figura del consigliere ha assunto una rilevanza del tutto particolare dovuta al limite del sindacato contabile. L'ambito soggettivo e oggettivo cui quest'ultimo è sottoposto, ha imposto alla Corte dei conti di chiarire che il consigliere non può essere inteso come mero agente contabile, dimostrandosi, invece, essere un gestore di fondi pubblici, dotato degli ordinari strumenti amministrativi preposti a tale attività. Interrogate per sapere se i presidenti dei gruppi consiliari regionali fossero o meno tenuti a rendere il conto giudiziale alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti relativamente alla gestione dei fondi pubblici, le stesse sezioni riunite della Corte dei conti, hanno rilevato che «nessuna disposizione normativa, statale o regionale, prevede l'attribuzione della qualifica di agente contabile ai Presidenti dei gruppi consiliari», con la conseguente non attivabilità nei loro confronti del giudizio di conto. Tuttavia, hanno ribadito che «i presidenti e i consiglieri componenti dei gruppi consiliari regionali sono comunque soggetti alla responsabilità amministrativa e contabile per il danno cagionato alle finanze regionali per l'illecita utilizzazione dei fondi destinati al gruppo».<sup>6</sup>

Le problematiche scaturenti da questa impostazione permangono tutt'oggi.

---

(5) L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno*, cit., p. 891.

(6) Cfr. Corte conti, n. 30/2014.

Innanzitutto, non è chiaro quale sia il comportamento suscettibile di censura erariale nella gestione dei fondi da parte dei gruppi consiliari ed in particolare da parte del capogruppo, che ha la responsabilità della rendicontazione.

Nella pronuncia Corte dei conti, sez. riunite, 29/2014/EL, il Collegio assume la tesi della Procura contabile assumendo che «la disciplina evocata da parte ricorrente – il d.P.C.M. 21 dicembre 2012<sup>7</sup> – di recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali non può non coniugarsi con i criteri utilizzati nell'attività di controllo in esame, quale parametro di riferimento integrativo che la sezione del controllo ha inteso opportunamente declinare nell'impugnata delibera, visto che le norme primarie attribuiscono al gruppo consiliare e al suo Presidente un potere di gestione delle risorse vincolato nel fine (c.d. "inerenza"), poiché essi, nella loro qualità, non sono estranei all'amministrazione pubblica (essendo pubblici amministratori per carica elettiva) ed esercitano una pubblica funzione ed essi stessi sono partecipi diretti di una "posizione di garanzia" del vincolo di destinazione dei contributi erogati ai gruppo consiliare dell'ente regionale».

Per il Collegio, l'«attività di controllo deve consistere perciò nell'esame della singola spesa per accertare se essa sia coerente con l'attività istituzionale del gruppo e, nel contempo, che non costituisca un modo subdolo per finanziare il partito».

Ed ecco, allora, il sorgere della responsabilità erariale e dell'imputabilità ai soggetti che a vario titolo e nei vari livelli si sono occupati di determinare le categorie di spesa (UP), di assumere le decisioni circa il riparto dei fondi (capogruppo), di spendita effettiva dei fondi (consigliere), di controllo, per conto dell'Assemblea, delle modalità di spesa e dell'inerenza delle stesse (Ufficio dei Revisori), di imputazione al bilancio dell'Assemblea e, quindi, della Regione (Giunta) dei fondi assegnati ai gruppi.

---

(7) La normativa contenuta nel d.P.C.M. del 21 dicembre 2012 cui fa riferimento il giudice contabile, all'art. 1 all. A stabilisce due criteri per condurre l'attività di controllo sul rendiconto delle spese dei gruppi consiliari: la veridicità, intesa come «corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» e la correttezza, intesa come «coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge».

La gestione dei fondi regionali, infatti, coinvolge varie tipologie di soggetti eletti funzionalmente distinti all'interno dell'Assemblea regionale: il consigliere e il capogruppo, cui il primo fa riferimento in primo luogo. Mentre al primo spetta rendicontare, al secondo è attribuita la piena responsabilità della veridicità dei rendiconti.

Solo al presidente del gruppo, infatti, l'art. 2 delle linee guida attribuisce la responsabilità dell'autorizzazione delle spese del gruppo e quella di attestarne la relativa veridicità e correttezza, prima che il bilancio sia sottoposto alla sezione regionale della Corte dei conti.

Alla luce di queste considerazioni acquista maggiore pregnanza la menzionata pronuncia Corte dei conti, con la quale si limita il sindacato contabile, sottolineando «l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Come il giudice non può valutare il merito delle scelte dell'amministratore, altrimenti finendo con il sostituirsi ad esso, così, in sede di controllo sui rendiconti dei gruppi, la sezione regionale non può sindacare lo stretto merito delle scelte se non verificandone il limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali. Valutare, ad esempio, quale giornale o libro sia più opportuno acquistare»<sup>8</sup>. Il Collegio contabile riconosce, dunque, nell'identificazione delle singole categorie di spesa, la matrice di autonomia politica che le caratterizza.

In questo quadro l'unico sindacato possibile del giudice contabile consiste in una verifica della conformità e rispondenza dei singoli episodi di spesa alle categorie dell'Ufficio di presidenza (d'ora in poi UP).

Accanto a questo orientamento, ve n'è un altro che, pur riconoscendo l'autonomia dell'UP nell'individuazione astratta delle categorie di spese ammesse dalla citata delibera dell'UP, ammette la possibilità di un sindacato ulteriore sul singolo episodio di spesa, ossia quello della «ricollegabilità funzionale [della spesa] al Gruppo consiliare...»<sup>9</sup>. L'indefinitezza

---

(8) Corte dei conti, sez. riunite, n. 29/2014/EL, cit.

(9) Si veda in questi termini, ad es., Corte dei conti, I sez. centr. app., 24 aprile 2018, n. 171 ove anche si pone la distinzione tra sindacato del giudice contabile, rispettivamente in sede di controllo sui rendiconti ed in sede di giudizio di responsabilità amministrativa: «...mentre in sede di controllo sussiste il limite, ribadito dalla predetta sentenza della Corte Costituzionale, della verifica meramente documentale ed esterna sul rendiconto; in sede di giudizio di responsabilità, non v'è ragione di derogare alle regole generali in tema di ammissibilità dei mezzi di prova,

di questo ulteriore elemento può, però, costituire il pretesto anche per un sindacato nel merito della spesa, sulla sua opportunità.

In questo modo, però, il rischio è di consentire un sindacato ben più penetrante che partendo da tipologie di spese già ammesse *ex lege*, e che in via generale ed astratta l'Assemblea ha già legittimato, arriva a sconfinare in un ambito di scelte di merito sul come utilizzare i fondi.

Certamente il giudice contabile non può entrare nel merito specifico delle scelte discrezionali delle iniziative supportate: ciò esula tanto dal potere di controllo quanto dal possibile sindacato giurisdizionale.

Parimenti difficilmente sarebbe consentito al giudice un giudizio di "inerenza" al mandato politico sulle spese così come descritte dalla citata delibera dell'Ufficio di presidenza, dei gruppi consiliari, ulteriore rispetto a quello della riconducibilità della singola spesa alla categoria ammessa dall'UP e dallo stesso UP vagliata come ammissibile anche politicamente.

L'esame dei giudici contabili si mostra dunque debole quando dimentica che la disciplina dell'assegnazione e spendita dei fondi in realtà era, prima di tutto, dell'Assemblea e, per essa, dell'UP, e non considera che la capacità autorganizzativa assembleare aveva già espresso ed individuato un momento di controllo sulle spese effettuate costituita dall'ufficio dei revisori, i quali, prima di approvare i rendiconti forniti dal capogruppo, ne avevano analizzato l'inerenza delle spese e le avevano giudicate congrue ed inerenti.

Se si deve sicuramente ammettere come il sindacato contabile non possa essere limitato dal giudizio effettuato dall'Assemblea sulla congruità della spesa, perché il principio di autonomia organizzativa e contabile di questa non può escludere il sindacato giurisdizionale del giudice (contabile, ma anche penale) è parimenti vero come questo giudizio non possa prescindere dall'espressione di autonomia (*in primis*: delibe-

---

proprie del giudizio di responsabilità erariale, sempre, ovviamente, tenuto conto della insindacabilità, anche in tale sede, del merito delle spese ... Il sindacato della Corte dei conti, in sede di giudizio di responsabilità, pertanto, non deve limitarsi a verificare se l'agente abbia compiuto l'attività per il perseguimento di finalità istituzionali, ma deve estendersi alle singole articolazioni dell'agire amministrativo, escludendone soltanto quelle in relazione alle quali la legge attribuisca all'amministrazione una scelta elettiva tra diversi comportamenti, negli stretti limiti di tale attribuzione».

ra dell'UP sulle categorie di spesa) che si è avuto allorquando l'assemblea ha deciso di accettare i rendiconti forniti dai capigruppo, di valutarli come coerenti alle finalità fissate dall'UP e di inserire le relative partite a bilancio.

### ***3. La difficile posizione del consigliere regionale***

La figura del consigliere regionale, dunque, presenta due configurazioni distinte e diverse. Quella di eletto, deputato anche all'attività normativa propria della Regione, con le conseguenti garanzie ad essa riservate (art. 122 Cost.) e quella di amministratore, in quanto (per ciò che ci riguarda) gestore di fondi pubblici. Questa natura anfibia è stata colta sia della Corte costituzionale sia delle magistrature superiori, proprio perché lungi dall'essere statica e rigidamente disciplinata, si dimostra complessa, concepibile solo in costante rapporto con l'elettore, quindi mai come monade a sé stante, ma inserita in un complesso assai articolato di rapporti istituzionali assolutamente particolari perché legati anche alla sua funzione politica.

I consiglieri regionali sono componenti elettivi dell'organo legislativo deputato a "produrre regole" e, nel contempo, soggetti sottoposti al potere di controllo della Corte dei conti in qualità di soggetti che hanno a disposizione risorse pubbliche (fondi consiliari per l'attività istituzionale del Consiglio regionale)<sup>10</sup>. Il consigliere regionale non cessa, dunque, di svolgere un ruolo politico anche nel momento dell'esercizio delle sue funzioni amministrative, in particolare quando gestisce i fondi pubblici consiliari. Da qui, la delicata necessità di scegliere quali dei principi costituzionali siano da ritenersi prevalenti quando si deve valutare la legiti-

---

(10) Circa l'assoggettabilità delle spese dell'Assemblea legislativa al sindacato della Corte dei conti, è ricorrente nelle decisioni delle ss.uu. della Corte di Cassazione l'affermazione secondo cui la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale «...sia perché a tali gruppi – pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica – va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica in relazione alla funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, quarto comma, Cost., non estensibile alla gestione dei suddetti contributi» (cfr. *inter alia* Cass. civ., sez. un. ord. 17 aprile 2019, n. 10772, nonché 16 gennaio 2019 nn. 1034 e 1305; 17 dicembre 2018 n. 32618; 7 settembre 2018, n. 21927; 8 aprile 2016, n. 6895; 29 aprile 2015, n. 8622; 21 aprile 2015, n. 8077; 31 ottobre 2014, n. 23257).

timità delle scelte compiute nel maneggio dei fondi destinati ai gruppi consiliari. Le funzioni di questi gruppi sono strumentali all'intera gamma delle funzioni del Consiglio, tra cui quella legislativa, e partecipano, dunque, delle garanzie ad essa riservate (art. 122 Cost.), mentre il concreto esercizio della funzione appare essere condizionato da principi propri alla tipica funzione amministrativa.

#### **4. Il ruolo dell'Assemblea regionale**

L'Assemblea regionale, punto centrale dell'attività politica, in cui si identifica il consigliere, si è articolata con un organo espressione sia delle maggioranze che delle minoranze e cioè con l'Ufficio di presidenza (UP). Ne deriva come, alla stessa stregua della posizione dei consiglieri regionali, si deve esaminare quella dell'UP. Anche in questo caso il confine tra scelte politiche e scelte amministrative lascia ampi spazi alla discrezionalità amministrativa, che potrebbe ledere i comuni principi di legittimità amministrativa, ma che può assurgere anche a una volontà politica, incensurabile per la procura contabile.

Le scelte da effettuarsi in questa travalicano il normale solco dell'esercizio di funzioni amministrative anche quando gli atti sono tipicamente amministrativi: è il caso, ad esempio, esaminato di recente dalla sentenza n. 49 del 23 gennaio 2019 della Corte costituzionale che ha definito il giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia Romagna nei confronti della Presidenza del Consiglio e della Procura regionale della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna.

Nel giudizio *a quo* la procura regionale aveva chiamato a rispondere davanti al giudice contabile alcuni consiglieri ed ex consiglieri regionali per sentirli condannare alla rifusione del danno erariale per aver «provveduto, con varie delibere dell'ufficio di Presidenza del Consiglio, alla nomina di A.A. a Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale», pur in assenza di un valido titolo di studio (laurea). Nella parte motiva della sentenza i giudici costituzionali riconoscono la sottrazione della fattispecie alla cognizione del giudice contabile proprio perché l'Ufficio di presidenza, organo emanante le delibere all'esame della Corte dei conti, detiene peculiari prerogative volte ad «assicurare il concreto esercizio delle potestà legislative attribuite alla

Regione»<sup>11</sup> e in ragione di ciò, lo vedono diretto destinatario delle garanzie costituzionali di autonomia della stessa attività legislativa. In buona sostanza l'Ufficio di presidenza è considerato una "formazione ridotta" dell'Assemblea distinguendosi solo per una concorrente «potestà regolatoria avente ad oggetto innanzi tutto l'organizzazione di supporto dei lavori del Consiglio»<sup>12</sup>.

Emerge così la funzione di "autorganizzazione" assembleare, vera e propria funzione del Consiglio regionale, concomitante con quella legislativa, primaria rispetto alle altre, e con quella di indirizzo politico e di controllo. Con la conseguenza che, secondo la Consulta, il procuratore della Corte dei conti non può sindacare le delibere dell'UR in quanto espressione della potestà legislativa o di potestà organizzativa comune a supporto dell'attività legislativa.

Nonostante l'affermazione, per le delibere non legislative, dell'esclusione dall'ambito oggettivo delle immunità *ex art.* 122 Cost.<sup>13</sup> delle funzioni amministrative attribuite con legge regionale, perché ciò avrebbe comportato la limitazione delle potestà punitiva con fonte regionale, in violazione della riserva esclusiva di legge in materia, la Corte costituzionale riconosceva il criterio di imputazione formale per le delibere legislative, ritenendo insindacabile la scelta legislativa regionale di attribuire al bilancio della Regione la maggior parte dei costi per l'attivazione di polizze assicurative a beneficio dei consiglieri<sup>14</sup>. Tale immunità, confermata in successiva pronuncia della Consulta, tuttavia «non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» del Consiglio regionale<sup>15</sup>.

Dal graduale affinamento di cui alla citata pronuncia n. 49 del 2019 si giunge a concludere che il «consigliere regionale non può essere chiamato a rispondere del voto dato in sede di Assemblea legislativa per approvare un atto normativo, quale la legge regionale, e di quello espres-

---

(11) Corte cost., 23 gennaio 2019, n. 49.

(12) Corte cost., *ibidem*.

(13) Corte cost. n. 69/1985.

(14) Corte cost. n. 100/1986.

(15) Corte cost. n. 392/1999 e prima, *ex multis*, sent. n. 289/1997.

so in sede di Ufficio di presidenza del Consiglio che abbia condotto all'adozione di una delibera di quest'ultimo, atto non normativo, che sia strettamente collegata alla sua organizzazione e più in generale all'organizzazione del Consiglio con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in sua mancanza, l'attività del Consiglio o del suo Ufficio di residenza sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa»<sup>16</sup>. Nodo centrale del problema è il confine (labile ed incerto) del sindacato contabile sulle scelte organizzative compiute dai consiglieri regionali nello svolgimento del loro incarico elettorale quando costoro spendano denari pubblici attribuiti dall'Assemblea e secondo le modalità e termini predeterminati, in via generale, dall'UP. Nodo che la Consulta ha cercato di sbrogliare stabilendo che «in nessun caso l'Organo inquirente e tanto meno quello giudicante potrebbe addentrarsi in valutazioni di merito inerenti l'«utilità» o la «proficuità» o la «ricaduta pratica concreta» delle suddette spese, giacché il controllo sconfinerebbe in un apprezzamento di aspetti riferibili al merito che sono riservati all'autonomia della Regione»<sup>17</sup>.

Ed ecco che allora il quadro di riferimento non appare più così chiaro perché se si rapportano questi principi al caso della predeterminazione dei parametri secondo i quali possono essere effettuate le spese dei gruppi consiliari, il giudizio dell'UP potrebbe venire smentito dal giudice contabile. È certo che «la Corte ha escluso dal controllo contabile le spese rivolte a fornire all'organo consiliare i mezzi indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni», purché le stesse siano «riconducibili ragionevolmente all'autonomia e alle esigenze ad essa sottese» (sent. n. 289/1997), fermo però restando che in nessun modo la legge regionale potrebbe estendere questa esenzione per escludere l'eventuale responsabilità (cfr. sent. n. 69/1985).

---

(16) Corte cost., 23 gennaio 2019, n. 49

(17) Corte cost. n. 39/2014 e dopo *ex multis* Corte cost. sent. 130/2014 «[...]Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale».

Le sezioni unite della Corte di Cassazione, in linea con questo principio, hanno recentemente ammesso un sindacato da parte del giudice contabile anche sulle determinazioni dell'Up e, segnatamente, delle categorie di spesa da queste indicate, giungendo ad affermare che «...l'astratta riconducibilità delle spese sostenute dai singoli consiglieri alle categorie di cui alla delibera consiliare ... non vale, di per sé, a fare escludere necessariamente la possibilità che le singole spese siano «non inerenti» all'attività del gruppo, nei casi in cui non sia rispettato il parametro di ragionevolezza, soprattutto con riferimento alla entità o proporzionalità»<sup>18</sup>. Tale *parametro di ragionevolezza* pone indubbiamente un ulteriore elemento di incertezza del sindacato contabile rispetto alle spese dei gruppi consiliari perché non è neppure più sufficiente l'astratta riconducibilità di una certa spesa alla categoria dell'Up, dovendosi verificare la *ragionevolezza* della stessa. Elemento questo che sfugge a qualsivoglia prevedibilità, perché rimesso alle più disparate valutazioni soggettive e sensibilità delle procure erariali e, successivamente, dei giudici contabili.

### ***5. Lottica della Corte di Cassazione***

In questo quadro, complesso ed articolato, la Corte di Cassazione, è stata investita della questione proprio sotto il profilo del possibile eccesso di potere giurisdizionale (della Corte dei conti) allorquando si era espressa circa l'inerenza delle spese effettuate dal consigliere, nell'ambito delle categorie di spesa individuate dall'Up. Sorge, cioè, il problema della sindacabilità dell'inerenza della spesa in ordine a quelle spese che siano coerenti con il sistema individuato nell'ambito dell'assemblea, ma, comunque, ritenute non giustificate o eccessive dal giudice sia nella loro entità sia nella concreta destinazione dei fondi (ad es. per scopi non istituzionali ma privati e dunque, in ipotesi, rientranti nella fattispecie penale del peculato).

---

(18) Cfr. Cass. civ., sez. un., ord. 17 aprile 2019, n. 10772; Cass. civ., sez. un., ord. 17 aprile 2019, n. 10768; Cass. civ., sez. un., ord. 17 aprile 2019, n. 10769.

Recentemente<sup>19</sup>, la Suprema Corte ha avuto modo di esprimersi sui gruppi consiliari e sulla gestione dei fondi ad essi destinati. Di essi ha riconosciuto la natura eminentemente pubblica, in ragione del loro compito strumentale al funzionamento dell'organo assembleare. Ancora più evidente e consolidata è la natura anch'essa pubblica dei fondi attribuiti che sono definiti legalmente nel loro scopo e fuori dall'ambito di applicazione delle *guarentigie ex art. 122 Cost.*

Sempre seguendo l'orientamento della Corte costituzionale<sup>20</sup>, la Corte di Cassazione afferma la possibile responsabilità amministrativa e contabile, e, se necessario, penale, dei gruppi, dei capigruppo e di tutti i consiglieri. Se così non fosse, infatti, ne deriverebbe per i consiglieri regionali un'immunità pressoché totale, persino maggiore di quella riconosciuta ai parlamentari. Riconoscendo il limite del sindacato del giudice contabile, che non può inerire il merito delle scelte assunte dal presidente del gruppo, pone dentro l'ambito legittimo di giudizio quelle che deve ritenersi un corretto giudizio di conformità alla legge dell'azione amministrativa. Tale sarebbe, infatti, il controllo sull'inerenza delle spese alle attività di gruppo che potrebbe condurre alla sanzione di una "manifesta difformità" dei fini perseguiti da quelli imposti dal mandato ricevuto. Un particolare accenno merita la diversa figura del capogruppo consiliare il quale non solo ha la stessa responsabilità del consigliere allorché spende le somme assegnategli, ma è responsabile anche della congruità e legittimità della spesa effettuata dai consiglieri afferenti al gruppo. E qui si apre un altro delicatissimo problema consistente nella discrezionalità del capogruppo di sindacare la scelta del consigliere nelle modalità e termini di effettuare la spendita delle somme, pur all'interno delle categorie ammesse. Ma certo questo sindacato non veniva ad esimere il capogruppo dalla possibile censura della Procura di omesso controllo sulla spesa e quindi di responsabilità solidale.

La questione ha anche un altro delicato risvolto perché ipotizzare un incarico preventivo (o un vaglio preventivo) da parte del capogruppo

---

(19) *Ex multis* n.10771 del 12.03.2019 Cass. civ., sez. un. ord. 17.04.2019, n. 10772; Cass. civ., sez. un. ord. 17.04.2019, n. 10768; Cass. civ., sez. un. ord. 17.04.2019, n. 10769.

(20) Corte cost. sent. n. 235/2015.

sulla singola spesa finisce per ammettere una sorta di controllo gerarchico da parte del capogruppo sull'attività dei consiglieri, controllo a quanto consta non previsto da alcuna norma giuridica e probabilmente in contrasto con l'autonomia del consigliere, soggetto, questi, responsabile della propria attività unicamente nei confronti degli elettori. Ancora più dirompenti gli effetti di tale investitura nel caso del gruppo misto, ove il capogruppo ha una funzione prevalentemente organizzativa, non politica.

Anche su questo punto le decisioni della magistratura contabile non sono univoche, ma, sempre in identica fattispecie e, addirittura per gli stessi capigruppo, si sono avute decisioni opposte, laddove in relazione ad alcuni consiglieri è stato negato che al capogruppo fosse riconosciuto un obbligo di controllo<sup>21</sup>, facendo venir meno, in tal maniera, una sua responsabilità erariale in via solidale, mentre in relazione alle spese di altri consiglieri, sempre per identici anni e fattispecie, si è rinvenuto un obbligo (generico, perché non fondato su alcuna disposizione normativa specifica) di controllo implicante la responsabilità erariale in via solidale.

### *6. L'incertezza del diritto nell'espletamento del mandato elettorale regionale*

La cosa che più colpisce in questo quadro di incertezza è la mancanza di un sicuro indirizzo per l'Assemblea legislativa e per l'Ufficio di presidenza, nonché, evidentemente, per i singoli consiglieri. Vi sono decisioni opposte e, sorprendentemente, anche per il medesimo capogruppo il quale si è trovato condannato a responsabilità erariale in occasione della condanna del suo consigliere a sua volta condannato, mentre

---

(21) Si vedano in questo senso Corte dei conti, sez. I., centr. app., 1° marzo 2018, n. 91; Corte dei conti, sez. I. centr. app., 21 febbraio 2018, n. 77; Corte dei conti, sez. I., centr. app., 8 ottobre 2018, n. 389; Corte dei conti, sez. I., centr. app., 24 settembre 2018, n. 360 che escludono la necessità di una lettera di incarico o autorizzazione preventiva della spesa da parte del capogruppo: «...Tale ultima circostanza oltre a non essere prevista dalle disposizioni normative in materia all'epoca vigenti, si porrebbe in palese contrasto con l'autonomia delle scelte dei consiglieri nell'esplorazione del mandato. In ogni caso, la successiva approvazione del capogruppo del relativo rendiconto deve considerarsi circostanza sanante in un'ipotesi necessaria omessa autorizzazione preventiva».

si è trovato assolto allorquando il consigliere non è stato ritenuto colpevole di danno erariale.

Oppure allorquando si entra in una visione più lata e di principio e si afferma: «... in proposito, occorre tener conto come l'ambito di autonomia nelle scelte circa le modalità con cui utilizzare i fondi previsti dalla legge e concessi al gruppo consiliare regionale, pur trovando un limite nella palese irragionevolezza o arbitrarietà delle stesse, è più ampio rispetto alle scelte espressione di mera discrezionalità amministrativa, *in quanto impinge l'esercizio di funzioni di natura politica*, com'è noto tutelate dalla legge e dalla Carta costituzionale»<sup>22</sup>.

In senso diametralmente opposto alle sopracitate sentenze si pone l'orientamento, peraltro maggioritario, seguito in altre sentenze della Corte dei conti I sez. centrale appello<sup>23</sup>, in cui si afferma che il sindacato del giudice contabile, in sede di giudizio di responsabilità, non deve limitarsi a verificare se l'agente abbia compiuto l'attività per il perseguimento delle finalità istituzionali ma anche se nel concreto agire amministrativo abbia o meno rispettato «i criteri di legalità e quelli normati di economicità di efficacia, di ragionevolezza e di buon andamento». E quindi il mancato rispetto del vincolo di destinazione dei contributi erogati ai gruppi potrebbe essere accertato in sede giurisdizionale ed anche in relazione a spese astrattamente riconducibili alle categorie di cui alla delibera assembleare. Ciò in quanto detta riconducibilità in astratto della spesa «... non vale, di per sé, ad escludere che la spesa possa essere non inerente all'attività del gruppo o, comunque, non rispondente ai parametri innanzi detti, sintetizzabili nel principio di ragionevolezza della spesa».

A questo punto il quadro della certezza del diritto viene meno, perché viene meno l'effettività della tutela che riguarda essenzialmente la stessa capacità dell'elettore di avere un rapporto costante, certo e per tutta la consiliatura con l'eletto.

---

(22) Corte dei conti, I sez. centrale appello, n. 93/2018, e 95/2018, nonché, da ultimo, n. 360/2018 e n. 389/2018.

(23) Corte dei conti, I sez. centrale appello, n. 171/2018; n. 67/2018; n. 177/2018; n. 368/2018; n. 428/2018; n. 274/2018; n. 279/2018; 291/2018; n. 41/2018; n. 360/2018; n. 284/2018; n. 265/2018; n. 261/2018; n. 157/2018; n. 367/2018; n. 267/2018; n. 103/2018; n. 280/2018; n. 270/2018; n. 271/2018; n. 414/2018; n. 268/2018; n. 213/2018; n. 148/2018; n. 254/2018; n. 158/2018; n. 266/2018; n. 214/2018; n. 176/2018; n. 199/2018; n. 273/2018.

Da qui la crisi di rappresentanza perché l'eletto, in presenza di sentenze di condanna, non potrà essere libero di avere quei contatti con l'elettore che aveva addirittura riconosciuto e indirizzato il controllo della stessa Corte in questo senso<sup>24</sup>. Infatti, viene posta in luce la peculiarità del rapporto elettore/eletto di un'Assemblea legislativa regionale rispetto a quello esistente in ambito parlamentare. Continua infatti la decisione: «i consiglieri regionali hanno il compito istituzionale di individuare le esigenze, i bisogni, le aspettative della popolazione regionale, o di specifiche zone geografiche della Regione, al fine di tradurle in iniziative legislative secondo il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione». Chi può rappresentare l'elettore e avvicinarlo nelle consuete modalità, in presenza di un'incertezza nella gestione dei fondi regionali destinati proprio al rapporto elettore-eletto? Il sindacato *ex post* della Corte dei conti comporta una limitazione intrinseca alla libertà dell'esercizio della funzione politica che si riverbera anche nello stesso esercizio della funzione legislativa. Il punto è stato ben colto dalle sez. riun. Corte conti nella decisione citata: «l'attività di studio e ricerca, nonché quella convegnistica e, per così dire, di promozione ha, tra le altre, anche la funzione di intercettare e segnalare le emergenze locali collegate a situazioni di criticità socio-economiche, per poi porre allo studio le azioni idonee a ripararle, nonché la funzione di individuare le priorità da affrontare e, conseguentemente, di reperire le risorse per il conseguimento degli obiettivi definiti. Ciò spiega anche la previsione di spese di rappresentanza per dare ospitalità a personalità o autorità chiamate a discutere temi d'interesse per gli abitanti della Regione, quali, ad esempio, lo sviluppo del turismo, ovvero la ripresa dell'economia nelle zone colpite dal terremoto».

E tuttavia, il consigliere si vede oggetto di due diverse e opposte misure di giudizio, che si traducono in un'incertezza della tutela giurisdizionale e, quindi, in una generale incertezza del diritto. Il fine istituzionale si trova a contrapporsi, nella giurisprudenza, al timore di creare zone franche per gli illeciti commessi dai consiglieri nell'espletamento del loro mandato «di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consi-

---

(24) Corte conti, sent. b, 29/2014, *Ibidem*, «un gruppo assembleare di un Consiglio regionale, contrariamente a quanto avviene per i gruppi parlamentari, ha un rapporto più stretto con il territorio e l'attività politica è contraddistinta da una dialettica costante con gli elettori».

glieri regionali», peraltro venendo a configurare, «in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata [...] ai parlamentari nazionali», in contrasto «sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)»<sup>25</sup>. In ultima analisi ciò che viene sacrificato non è tanto (e non solo) la posizione del politico eletto che per ogni singolo episodio di spesa è chiamato a rivelare anche gli aspetti che dovrebbero esulare dal sindacato contabile in senso stretto (ad es. identità del commensale presente ad un pranzo, titolo del quotidiano o del libro acquistato, identità del politico incontrato nel corso di una trasferta), quanto piuttosto quella della rappresentanza dell'elettore che trova il limite concreto nell'esercizio della funzione del suo eletto (cioè di colui che dovrebbe rappresentarla) e che vede la sua azione sottoposta ad un sindacato da parte del giudice contabile a tal punto invasivo da alterare il rapporto stesso di rappresentanza politica. Tale effetto è, peraltro, direttamente collegato ad un altro tema molto caro a Luciano, quello delle «ragioni delle Regioni». Queste, infatti, lungi dall'essere mere guardiane del rispetto delle competenze loro attribuite dalla Costituzione, dovevano essere, per Luciano, organi politici, in grado di decentrare e portare a compimento l'opera iniziata con la revisione costituzionale del 2001, che voleva le funzioni amministrative incardinate negli Enti locali e quelle di indirizzo politico negli organi regionali. Ma tale compito, che ricadrebbe direttamente sul consigliere regionale, potrà essere svolto solo e soltanto se sarà messo in idonee condizioni e dietro adeguate tutele giurisdizionali. Se si condivide l'orizzonte ordinamentale di Luciano, si converrà nell'osservare che prima «vittima» di una «magistratura disorientata» non sarà tanto il singolo consigliere ma la collettività da esso rappresentata, destinataria di una «politica preventiva», che non tende al progresso del territorio, ma alla costante e timorosa giustificazione dell'operato legislativo.

---

(25) Corte Cass., ord. n. 10771/2019; così anche Corte Cass., ordd. nn. 10770/2019; 10769/2019; 10768/2019.

## Luciano Vandelli giurista/letterato\*

*Domenico Sorace*

**1.** Luciano Vandelli è stato un importante studioso del diritto pubblico, ai cui apporti in quest'area sono stati dedicati molti degli interventi (ai quali si rinvia) nelle giornate di studi organizzate in suo onore in occasione della conclusione della sua carriera accademica<sup>1</sup>.

Il baricentro dei suoi interessi è stato il governo locale ovvero le autonomie locali, del cui diritto può essere considerato il più autorevole studioso italiano<sup>2</sup>, distinguendosi nel dibattito relativo per essere «contemporaneamente e contestualmente regionalista e municipalista»<sup>3</sup> e attento alle connesse esigenze di differenziazione<sup>4</sup>. Delle istituzioni, locali e centrali, ha comunque sottolineato l'importanza del dialogo con i cittadini, sia in quanto tali sia come portatori di interessi specifici<sup>5</sup>.

La maggioranza dei suoi scritti appartengono alla letteratura giuridica, ed in particolare a quella giuspubblicistica alla quale Vandelli ha fornito numerosi, oltre che pregevoli, contributi.

---

\* 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) V. D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, J.J. GUTIERREZ ALONSO (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista. Giornate di studi in onore di Luciano Vandelli*, Bologna, Bononia University Press, 2018.

(2) V. F. MERLONI, in D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista*, cit., p. 61 ss., nella parte intitolata *Autonomie locali*.

(3) G. FALCON, in D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista*, cit., p. 39 ss.

(4) V. L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, 2018, p. 85 ss.

(5) V. L. VANDELLI, *Dialogo*, Lezione magistrale in occasione del conferimento della *laurea honoris causa* da parte dell'Università di Barcellona il 28 gennaio 2019, in *Las Reformas del Estado – Coloquio internacional en homenaje al Profesor Luciano Vandelli*, Iustel, p. 126 ss.

Per la sua identità di studioso paiono essere state particolarmente determinanti non solo l'attenzione alla storia ed alla comparazione<sup>6</sup> ma anche, non meno, le concrete esperienze di *law in action* come amministratore<sup>7</sup>, che, insieme ai frequenti contatti, nel contesto della SPISA, con gli operatori professionali dell'amministrazione<sup>8</sup>, hanno certamente contribuito anche all'attenzione empatica verso questi ultimi, al cui mondo, come vedremo, ha dedicato scritti molto significativi.

**2.** Prima di dire degli scritti cui si è appena accennato, bisogna tener conto anche dei suoi contributi ad un altro campo che si tende ormai a non fare coincidere con la giuspubblicistica.

Un volume dedicato a ricordare i 180 anni del Consiglio di Stato<sup>9</sup> ospita un suo saggio<sup>10</sup> nel quale si segnalano i non pochi Consiglieri di Stato che sono stati (o sono) anche letterati: esemplificando, da Henry Beyle - Stendhal, entrato come uditore al *Conseil d'État* nel 1810, a Jacques Attali, entratovi ai giorni nostri; da Goethe a Weimar ad Hans Christian Andersen in Danimarca e, in Italia, da Achille Mauri (che fu accademico della Crusca) fino a Corrado Calabrò e Tommaso Aliprandi. Si ricordano altresì i riferimenti letterari al Consiglio ed ai Consiglieri di Stato: da *Il naso* di Gogol a *Il Codice di Perelà* di Palazzeschi o al *Concorso per referendario al Consiglio di Stato* di Pirandello.

Rilevando poi che gli interessi culturali dei Consiglieri di Stato sono anzitutto letterari, Vandelli osserva che ciò «non sorprende sia perché la giurisprudenza e la letteratura, pur con diversi scopi, modi, effetti, raccontano comunque vicende umane, narrano episodi di vita: sia per la

---

(6) Basti ricordare il volume *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 1990.

(7) È stato assessore comunale e provinciale tra il 1993 e il 1996 nonché regionale dal 2000 al 2005. Ha anche fatto parte del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa dal 2009 al 2013.

(8) Lo segnala M. CAMMELLI, in D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista*, cit., p. 21.

(9) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011.

(10) L. VANDELLI, *Il Consiglio di Stato e la letteratura*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., p. 648 ss.

consuetudine con l'uso sofisticato della lingua che caratterizza chi scrive atti giuridici e, particolarmente, sentenze»<sup>11</sup>.

Segue, a questo punto, un richiamo allo sviluppo, in corso da qualche tempo nei paesi anglosassoni, dell'area di studi che approfondisce le relazioni fra Diritto e Letteratura e che è coltivata anche nell'Università di Bologna - Cirfid, dall'*Italian Society for Law and Literature*<sup>12</sup>.

**3.** I contributi più significativi di Luciano Vandelli riguardano però più particolarmente la relazione esistente tra burocrazia e letteratura, quella che egli definisce "letteratura burocratica" (ove, ovviamente, l'aggettivo non ha funzione qualificativa del sostantivo ma ne indica invece l'oggetto).

Si può ricordare per primo l'opuscolo pubblicato nel 2000 a cura della SPISA e dell'IISA *Il pubblico impiegato nella rappresentazione letteraria*<sup>13</sup>. Ma il riferimento è principalmente al più ampio e più maturo volume edito da il Mulino nel 2013, dal titolo *Tra carte e scartoffie. Apologia letteraria del pubblico impiegato*, ove si vogliono osservare «due mondi ... nei loro legami storici, nelle loro connessioni culturali, nelle loro reciproche influenze»<sup>14</sup>. Un'opera che «rappresenta un *unicum* forse a livello mondiale»<sup>15</sup>, cioè la rappresentazione del mondo dei burocrati (non solo impiegati pubblici) da parte dei letterati – dal Bartleby di Melville al Pompeo Lagùmina di Pirandello – che è anche il mondo di alcuni burocrati letterati – da Franz Kafka a Italo Svevo.

Merita riprodurne l'*incipit*: «Letteratura e burocrazia: il diavolo e l'acqua santa. L'immaginazione, la creatività, l'inventiva a confronto con la ri-

---

(11) *Ivi*, p. 659.

(12) V. [www.lawandliterature.com](http://www.lawandliterature.com). Quanto all'ambito di quest'area si possono vedere, tra gli altri, nella Enciclopedia Treccani, di R.H. WEISBERG (uno dei teorici di questo indirizzo), *Diritto e letteratura*, riproduzione della voce della *Enciclopedia delle scienze sociali* (1993), e U. APICE, *Cose in comune tra diritto e letteratura*, in *Il Quotidiano Giuridico*, online ([www.quotidiano-giuridico.it](http://www.quotidiano-giuridico.it)) del 7 novembre 2019.

(13) Bologna, CLUEB, 2000.

(14) L. VANDELLI, *Tra carte e scartoffie. Apologia letteraria del pubblico impiegato*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 245.

(15) V. l'intervento di A. SANDULLI, in D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, J.J. GUTIERREZ ALONSO (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista*, cit., nella parte su *L'opera saggistica e letteraria di Luciano Vandelli*, p. 129.

petitività, il grigiore, la monotonia. Eppure i due mondi sono più vicini di quanto si potrebbe pensare. Vicini, anzitutto, per il segno che alcuni funzionari hanno lasciato nella narrativa.

Funzionari modesti, nella gran parte dei casi; ma che nella letteratura diventarono giganti: Stendhal e Maupassant, Puškin e Gogol', Melville e Hawthorne, Kafka e Svevo, sino a Bukowski o al Nobel arabo Mahfuz non sono che alcuni, eminenti, autori che dal pubblico impiego hanno tratto non solo uno stipendio ... ma anche idee, caratteri, ambienti, vicende che hanno ispirato capolavori, nei quali il contesto burocratico – con le sue lentezze, mediocrità, prevaricazioni, impenetrabilità, mortificazioni – diviene metafora del mondo».

Se ne può dire che «il fuoco è sui caratteri e i problemi del pubblico impiego» (v. precariato, *spoils system*, *patronage*, assenteismo, stipendi, pensione, gerarchia, raccomandazioni, trasferimento, licenziamento, mentalità impiegatizia), come ha osservato Aldo Sandulli. Il quale ne ha anche detto che «traccia un affresco di storia dell'amministrazione per il tramite della letteratura mondiale», aggiungendo che «ne scaturisce ... un'analisi densissima e colta della letteratura burocratica mondiale»<sup>16</sup>.

Santiago Muñoz Machado lo definisce «un eruditissimo viaggio attraverso la letteratura universale per scoprire i punti di vista di innumerevoli autori sull'amministrazione e la burocrazia del loro tempo», ottica che «gli permette anche di disegnare una storia universale delle amministrazioni pubbliche, sviluppata attraverso la letteratura»<sup>17</sup>.

Sono giudizi condivisibili, ai quali si può aggiungere che la sua qualità letteraria rende il libro di godibilissima lettura.

Il fatto è che Luciano Vandelli, ha ricordato Gardini<sup>18</sup>, era un «giurista che ama[va] scrivere storie, parlare di uomini ... anche quando spiega[va] le riforme, interpreta[va] le nome, commenta[va] le senten-

---

(16) Ancora nell'intervento citato.

(17) S. MUÑOZ MACHADO, in D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, J.J. GUTIERREZ ALONSO (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista*, cit., nella parte su *L'opera saggistica e letteraria di Luciano Vandelli*, pp. 140-141.

(18) G. GARDINI, in D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, J.J. GUTIERREZ ALONSO (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista*, cit., nella parte su *L'opera saggistica e letteraria di Luciano Vandelli*, p. 122.

ze», come, del resto può dirsi già testimoniato dalle narrazioni contenute nei precedenti libri dai titoli accattivanti: *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalos e Damocle nell'amministrazione locale*<sup>19</sup>, *Devolution e altre storie. Paradossi ambiguità e rischi di un progetto politico*<sup>20</sup>, *Psicopatologia delle riforme quotidiane*<sup>21</sup>.

È sempre comunque la burocrazia, o più in generale l'amministrazione, l'oggetto di queste opere, ascrivibili dunque ancora alla "letteratura burocratica".

La burocrazia, questa volta in quanto potere, sarà al centro anche dell'ultimo scritto pubblicato<sup>22</sup>, ove Vandelli, trattando dell'opera di Franz Kafka, osserva che «Il potere in Kafka non è solo autoritario, iniquo, intrusivo, persecutorio: è, anzitutto, opaco e incomprensibile<sup>23</sup>. Ed è proprio la sua opacità a renderlo terribile».

In verità il potere e la burocrazia «ammettono il dramma e la tragedia, ma anche la satira e il *vaudeville*». In definitiva, «si presentano in letteratura come metafora della nostra vita, della nostra ottusità e dei nostri difetti». Negli scritti di Vandelli emerge empatia e non certo disprezzo per la burocrazia.

#### 4. C'è anche un Vandelli letterato *tout court*.

Nel 2015 esce *Oscillazioni*<sup>24</sup>, una raccolta di sette racconti ambientati in luoghi e tempi (dal *Central Park* di New York, alle distese di neve della campagna di Russia di Napoleone) e con protagonisti molto diversi (da Cicerone a un funambolo, da un pilota ad un crociato).

---

(19) Bologna, il Mulino, 1997.

(20) Bologna, il Mulino, 2002.

(21) Bologna, il Mulino, 2006.

(22) L. VANDELLI, *Potere e burocrazia nella letteratura: qualche osservazione su Frank Kafka*, in O. ROSELLI (a cura di), *Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 171 ss.

(23) Ne *Il Castello* – ci ricorda Vandelli (*op. ult. cit.*, p. 175) – l'irraggiungibile, potentissimo e indaffaratisimo caposezione Klamm si riesce a vederlo solo attraverso un pertugio nella porta del suo ufficio, scoprendo che in realtà «è appoggiato ad una scrivania, totalmente sgombra di carte. E dorme serenamente».

(24) Bologna, Pendragon.

L'Autore li definisce: «Un gioco. Un gioco narrativo».

Ad Aldo Sandulli – per il quale si tratta di «esercizi di stile alla Queneau», «sia nell'uso del linguaggio, sia nel ricorso a richiami e rinvii a grandi autori ed opere del passato», che ci accompagnano «nella letteratura più alta» – hanno anche ricordato certi racconti di Borges<sup>25</sup>. A chi scrive hanno richiamato alla mente delle *short stories* alla Raymond Carver<sup>26</sup>.

L'*incipit* di ogni racconto è lo stesso: «Oscillava. Questa volta ne era sicuro. Certo non si trattava che di piccoli movimenti, di qualche piccolo sussulto...». Un espediente letterario consono al “gioco narrativo” di cui diceva l'Autore.

Ma il vocabolo che dà il titolo alla raccolta lo aveva già utilizzato riferendosi a fenomeni che aveva osservato proprio nel suo mestiere di giurispubblicista. In un'intervista di qualche anno prima<sup>27</sup> infatti spiegava: «tutta la nostra storia istituzionale sembra essere contrassegnata dall'oscillazione del pendolo ora in direzione centripeta, ora nella direzione opposta, con cambiamenti alquanto repentini, senza che si riesca a conseguire un punto di equilibrio ragionevole e stabile».

**5.** Vandelli si era già precedentemente cimentato in un esercizio letterario particolarmente impegnativo che non riguardava né il diritto né la burocrazia.

Nel 2004 aveva dato alle stampe un «elaborato»<sup>28</sup>, riconducibile al genere dei libri gialli, ma notevole soprattutto per altri aspetti.

Ne *Il dottor Jekyll e mister Holmes*<sup>29</sup>, infatti, Vandelli non solo immagina l'impossibile «incontro fra il personaggio più inquietante e quello più lucido della letteratura anglosassone»<sup>30</sup> ma lo narra in modo tale che par

(25) A. SANDULLI, in D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, J.J. GUTIERREZ ALONSO (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista*, cit., p. 131.

(26) Del quale si può vedere, per esempio, *What We Talk About When We Talk About Love*, Knopf, New York, 1981.

(27) Del 21 marzo 2013 in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali online*.

(28) In una dedica a chi scrive, Vandelli lo aveva definito «il mio elaborato meno giuridico».

(29) L. VANDELLI, *Il dottor Jekyll e mister Holmes*, Milano, Dalai, 2004.

(30) Così nella quarta di copertina.

proprio di trovarsi di fronte ad una buona traduzione di un inedito di Conan Doyle, quasi un falso d'autore di grande pregio<sup>31</sup>.

Più che la trama del racconto, sembra però significativo l'interesse dell'Autore per dei personaggi dalla doppia diversa identità. Nella storia narrata non soltanto si ha a che fare con Jekyll/Hyde ma Holmes (che a sua volta in un'occasione si trasforma in un Sir Alexander) ricorda come quello dello sdoppiamento della personalità sia «un tema cui si sono dedicati i più acuti scrittori del nostro secolo», da Edgar Allan Poe a Fëdor Dostoevskij, per non parlare di Hoffman e di Dickens, e rammenta anche le metamorfosi delle opere di Dante ed Ovidio<sup>32</sup>.

E aggiunge, rivolto a Jekyll: «il suo ... è un caso che più che alla scienza dell'investigazione, potrà interessare quella disciplina che definirei analisi della psiche ... ancora in stato embrionale ... Anche se le ipotesi che va abbozzando quel giovane studioso viennese potrebbero, in futuro, risultare di qualche interesse».

Il tema dello sdoppiamento può però richiamare anche la botanica.

Passeggiando per St. James Park con Watson, il Dr. Jekyll si era avvicinato a «un albero maestoso, staccandone con delicatezza una foglia» e gliela aveva porta dicendo: «ricorda la foglia del Ginkgo biloba? ... rammenta i versi di Goethe “La foglia di questo albero, affidato - Al mio giardino dall'Oriente, - Offre a gustare sensi arcani - Di cui il sapiente si conforta. // È solo un essere vivente, - che in sé medesimo si è scisso? - O son due, che si son scelti - Sicché per uno li conosci? // Io ho ben trovato il giusto senso; - Che a tale questione dà risposta - Non senti dunque nei miei canti - Come io sono uno e sono duplice?”»

«Già: *Come io sono uno e sono duplice*. Il grande Goethe capiva molto delle piante; e molto capiva della natura umana»<sup>33</sup> fa dire, per concludere, a Watson il suo Autore, insieme giurista e letterato.

(31) Così ancora A. SANDULLI, in D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, J.J. GUTIERREZ ALONSO (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista*, cit., p. 130.

(32) L. VANDELLI, *Il dottor Jekyll e mister Holmes*, cit., pp. 107-108.

(33) *Ivi*, pp. 51-52. Quella che segue è la poesia di Goethe nel testo tedesco originale: *Die-ses Baums Blatt, der von Osten - Meinem Garten anvertraut, - Gibt geheimen Sinn zu kosten, - Wie's den Wissenden erbaut, // ist es Ein lebendig Wesen, - Das sich in sich selbst getrennt? - Sind es zwei, die sich erlesen, - Daß man sie als Eines kennt? // Solche Frage zu erwidern, - Fand ich wohl den rechten Sinn, - Fühlst du nicht an meinen Liedern, - Daß ich Eins und doppelt bin?*



## Diritto (amministrativo) e letteratura nel percorso intellettuale di Luciano Vandelli. A proposito di *Carte e scartoffie*\*

Stefano Civitarese Matteucci

Come scrive Gianluca Gardini nel bell'editoriale su questa Rivista, dal titolo emblematico *Il giurista che amava scrivere storie*, il prof. Luciano Vandelli era un professore universitario eclettico, un giurista eterodosso: nel suo amore per la parola, nell'interesse per la narrazione delle storie umane che stanno dietro alle regole, nel piacere della scrittura e della descrizione. Questo "modo storto" di guardare alle cose, era il suo tratto distintivo.

Luciano amava egli stesso scrivere storie, parlare di uomini, e lo faceva anche quando parlava di diritto *ex professo*. L'amore per la scrittura, per la parola, dice Gianluca, è il filo conduttore dell'opera di Luciano Vandelli, giuridica e non giuridica.

Scriva ancora Gianluca, riprendendo un'espressione del teologo Vito Mancuso, Luciano Vandelli era un "giurista fuori le mura" perché non riusciva a trovare nel diritto – e chi potrebbe del resto? – tutte le risposte che cercava. Molti sono i campi in cui Luciano si è cimentato. Gianluca menziona i suoi lavori extragiuridici: tra i saggi *Sindaci e miti. Sifiso, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale* (Bologna, il Mulino, 1997), sulla solitudine del mestiere di Sindaco; *Psicopatologia delle riforme quotidiane* (Bologna, il Mulino, 2006), in cui l'analisi freudiana diventa la chiave di lettura per comprendere il riformismo compulsivo del legislatore contemporaneo. Ma vi è poi la narrativa: *Oscillazioni*

---

\* 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 di Bologna.

(Bologna, Pendragon, 2015), una serie di racconti che prendono avvio dalla stessa frase («Oscillava. Questa volta ne era sicuro»); *Il dottor Jekyll e mister Holmes* (Milano, Baldini-Castoldi-Dalai, 2004), ove si inscena l'incontro tra questi due miti della letteratura mondiale.

In uno degli ultimissimi interventi pubblici di Luciano, cui ebbi la ventura di assistere, nella amata (riamato) facoltà di giurisprudenza di Barcellona, il giorno dopo il conferimento del dottorato *honoris causa*, lui tenne un seminario attorno al libro (penso significativamente, non citato da Gianluca), direi il suo ultimo, *Tra carte e scartoffie. Apologia letteraria del pubblico impiegato*.

Non citato a mio avviso giustamente in quella lista di lavori extragiuridici, poiché non è esattamente tale: si tratta di un'opera assolutamente originale nel panorama degli studi di diritto pubblico ascrivibile al genere (o forse dovrei dire alla disciplina) del diritto e letteratura, ampiamente praticata nel mondo anglosassone, ma che ha messo ormai radici anche da noi e vi è ormai anche qualcuna/o che la insegna.

Ricordo che in quell'occasione seminariale posi al prof. Vandelli due domande:

1) come mai, in fondo anche a livello internazionale, il diritto amministrativo in quanto tale non è sinora stato particolarmente oggetto di studio dal *law and literature?*;

2) e se avrebbe esortato un giovane a seguire tale filone.

Il sottotesto alla prima domanda è che *Tra carte e scartoffie* apre un filone di studi.

La risposta alla seconda domanda – da pragmatico quale Luciano era nonostante il suo “modo storto” di guardare alle cose – fu un reciso no. Si arriva lì comunque scrivendo le proprie brave monografie sui temi centrali della disciplina, misurandosi con la “dottrina”, ecc.

Continuammo a parlarne dopo a pranzo, con altri due amici di sempre come Tomas Font e Daniele Donati, e in qualche altra, purtroppo rada e difficile, occasione.

Il sottotesto alla risposta di Luciano alla seconda domanda è che, in altre parole, per praticare diritto e letteratura (non letteratura e diritto) bisogna essere prima uno che sappia pensare come un giurista (per citare Schauer) e poi misurarsi con un linguaggio, in qualche misura vicino, ma diverso. L'interazione tra diritto e letteratura è imprecisa ma esi-

ste. La letteratura è stata descritta come «sorella del diritto e sua rivale» da Peter Goodrich (*Law by Other Means*). Entrambe appunto usano il linguaggio come mezzo, ma certo questo non è specifico a queste due sole discipline. Forse il punto è che entrambe «hanno al centro la preoccupazione riguardo al significato di testi» osserva Richard Posner (*Law and Literature*). Il diritto non si limita ad aridi fatti e analisi: il diritto racconta storie come storie sono raccontate riguardo al diritto, osserva ancora Goodrich. Le storie raccontate dagli scrittori sono in altre parole in grado di illuminare il punto di vista interno (fondamentale per il concetto del diritto) e rivelarci a volte cose inedite su ciò che un filone di un'altra disciplina appartenente al genere "*law in context*" – il *socio-legal movement* – definisce "*legal consciousness*".

Il ritratto del diritto nella letteratura è utile quindi tanto per il giurista quanto per il "laico". Per il primo aiuta l'esercizio autoriflessivo di consapevolezza, per il secondo può essere una via più accessibile alla conoscenza del diritto sia in generale sia vigente qui e ora.

Anche se a noi giuristi di professione viene forse spontaneo condividere quanto osservava Richard Posner

*«If I want to know about the system of chancery in nineteenth-century England I do not go to 'Bleak House'»,* la letteratura può anche fornire un'immagine del diritto che va oltre quella che il punto di vista dei chierici è in grado di rappresentare. Scrive Vandelli in *Carte e scartoffie*: «Nelle vicende personali di grandi autori le connessioni e le interdipendenze tra scrittura e pubblico impiego sono state importanti, spesso determinanti. Non si tratta solo dell'aspetto personale, e sarebbe certamente riduttivo considerare il pubblico impiego solo una fonte di sostentamento di scrittori squattrinati o un contesto ricco di spunti per inventare storie o personaggi».

Questi sono esattamente i due punti di vista dai quali Vandelli guarda alla figura del pubblico impiegato.

In realtà, i legami tra letteratura e pubblico impiego sono molto più rilevanti e profondi, ci dice Vandelli. Nel grande romanzo burocratico, si alternano visioni al microscopio e analisi (persino antropologiche) di un'intera classe sociale, con la sua psicologia, i suoi valori, i suoi interessi. Si guarda alla macchina, ma anche ai singoli ingranaggi.

Un esempio per tutti, Balzac (per cui mi pare traspaia tra le righe una predilezione da parte di Luciano), le cui opere sono una mappa straordinariamente interessante per comprendere la nascita stessa dell'amministrazione pubblica continentale dopo la fine dell'*Ancien Régime*:

«Sotto la monarchia, le armate burocratiche non esistevano [...] Dopo il 1789, gli impiegati sono diventati impiegati del governo, e i loro capi fluttuano ad ogni soffio di un potere detto Ministero, che sa la sera se esisterà il giorno dopo. Poiché gli affari correnti devono pur sempre essere sbrigati, c'è sempre un certo numero di impiegati che galleggiano, indispensabili seppur licenziabili in ogni momento, e che vogliono conservarsi il posto. La Burocrazia, potere gigantesco messo in moto da nani, è nata in questo modo».

Il capitolo quinto di *Carte e scartoffie*, intitolato *Il garbuglio burocratico*, è quello in cui tirando le fila della narrazione che si snoda tra autori e opere attraverso una molteplicità di paesi e periodi storici, si delineano in sostanza delle "istituzioni del diritto amministrativo". Nel capitolo sono infatti esposti i principali temi del diritto amministrativo ma, avendo assunto il punto di vista della letteratura, mettendone in risalto gli aspetti patologici o comunque problematici. Di qui i titoli dei vari paragrafi che si succedono come in una sorta di crescendo rossiniano: l'organizzazione complicata, il ginepraio delle competenze, sprechi e sperperi, le regole della burocrazia, le procedure, i rapporti con gli amministratori, archivi e documenti, controlli e responsabilità, il miraggio della semplificazione e le riforme.

Prendiamo, come solo esempio, il tema dei rapporti tra cittadino e amministrazione, la partecipazione, cui Luciano Vandelli decise di dedicare il suo ultimo impegno di studioso, la prolusione in occasione del conferimento del dottorato *honoris causa* a Barcellona. Qui incontriamo le disavventure del sig. Arthur Clenman nel romanzo di Charles Dickens *Little Dorritt*:

«Il Pubblico ... – cominciò il signor Barnacle, pronunciando questa parola quasi a malincuore, come se si trattasse di un nemico personale – ha facoltà di presentare una domanda all'Ufficio delle Circonlocuzioni. In quell'Ufficio esiste un reparto apposito dove, previa domanda, si possono ottenere le informazioni necessarie sulle formalità da seguirsi». «E qual è questo ufficio?», chiede il povero Clenman.

«Questo dovete chiederlo direttamente all'Ufficio stesso», replicò il signor Barnacle suonando il campanello.

«L'Ufficio è aperto al Pubblico ... – continuò il signor Barnacle facendo una pausa dopo quella parola impertinente [...] – se il ... Pubblico ... si presenta con le dovute formalità, se invece non rispetta le norme ufficiali, la colpa è tutta del pubblico stesso».

Impossibile non pensare al burocrate giurista Franz Kafka in punto di disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (per ricordare la relazione introduttiva di Orsi Battaglini di uno dei dibattiti fondativi del Gruppo San Martino di cui Vandelli fu uno dei fondatori), tra gli autori più considerati dagli esponenti del *law and literature*. A Kafka Luciano dedica pagine molto acute, individuando la comunanza di ispirazione con Alfred Weber (fratello di Max): il funzionario di Alfred Weber è l'ingranaggio di «un gigantesco apparato che si erge nella nostra vita [...] un meccanismo morto», monotono e fastidioso, che sopprime l'indipendenza degli individui, che ha un bisogno illimitato di autorità e che è «oggetto di un vero culto idolatra».

Ne *Il Castello* il protagonista K. deve sottomettersi a procedure che riaffermano la propria obiettività proprio negando l'individualità della sua posizione e fraintendendo gli eventi del suo caso singolare. Questo è il paradosso che risiede nel cuore della relazione tra diritto moderno, con la sua tensione verso la generalità e l'universalismo, e la giustizia, che richiede di riconoscere le singolarità e la specificità. Kafka espresse questa dialettica, questi “pensieri doppi” come sono stati definiti, anche nei suoi scritti giuridici. Nell'ambito del lavoro dal titolo *Dell'assicurazione obbligatoria nel settore del mercato edilizio* (1908), Kafka riconosce la tensione tra un modello di burocrazia *top-down* fondata su un potere centralizzato e uno *bottom-up* basato sulla voce degli individui. In questa visione, che però Vandelli non condivide (stando alla sua prolusione di Barcelona), le procedure sono al servizio del diritto e dello Stato e non in grado minimamente di avvicinare il mondo oggettivato della burocrazia ai bisogni individuali delle persone.

La chiusura del libro mi pare confermi l'approccio, al tempo stesso amorevole e tutto sommato ottimista, di Luciano Vandelli al ruolo della burocrazia e del diritto amministrativo:

«Certo, le mutazioni politiche, economiche, tecnologiche, culturali, civili che stanno attraversando la società comportano e comporteranno sempre più cambiamenti di fondo nel modo di funzionare delle amministrazioni, così come nel modo di essere dei pubblici impiegati. Ma forse, anche in un mondo così trasformato non mancheranno gli eredi del modesto Travet, dell'onesto Rabourdin, dell'irraggiungibile Klamm. Né cesseranno le ragioni per continuare a seguirne le vicende, conservando la capacità di indignarsi se i primi faranno fatica a mantenere dignitosamente i figli, se i secondi verranno emarginati, se i terzi rimarranno nei loro impenetrabili castelli di carta. Anche in questo, credo, la letteratura continuerà ad aiutarci».

## 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 istituzione, 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 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 incomprimibile 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 preconcepite. 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 preconcepite, 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.

## In ricordo di un grande giurista e di un grande amico\*

*Maria Alessandra Sandulli*

Un'intensa commozione accompagna la memoria di Luciano Vandelli. Non avrei mai voluto trovarmi a "ricordarlo", ma la grandezza dell'Uomo e dello Studioso impone di testimoniare l'assoluta unicità delle Sue doti, del Suo spirito e del Suo pensiero.

È d'uopo evidentemente in questa sede stringere il fuoco sulla figura di Luciano Vandelli accademico e giuspubblicista. Come già rilevato da molti altri, ricordo prima di tutto che Luciano è stato un grande giurista non solo "delle" istituzioni, ma anche "nelle" istituzioni – nelle quali ha rivestito ruoli attivi e di primario rilievo – e che, fino all'ultimo, si è rivelato attento studioso delle tematiche più attuali e delle istanze più urgenti del diritto amministrativo, in una visione sempre massimamente rispettosa dei valori costituzionali e *in primis* delle garanzie dei diritti della persona umana.

Proprio nei suoi ultimi lavori, costantemente vigile all'esigenza di assicurare in modo effettivo l'eguaglianza dei cittadini, ha evidenziato come, anche nella prospettiva di una più ampia autonomia regionale, non si potesse prescindere dall'adeguamento delle istituzioni, delle politiche e delle azioni pubbliche "alle diverse esigenze, alle diverse caratteristiche, alle diverse istanze espresse dai territori", fermo il bisogno primario di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale e le Sue riflessioni sono state assunte come punto di riferimento per gli studi e le proposte legislative sul regionalismo differenziato.

---

\* 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.

Luciano aveva una instancabile volontà di interrogarsi sul dato concreto, rifuggendo dal modello astratto per ricercare il dato reale, tangibile e per cogliere dal “censimento” delle esperienze concrete le fondamenta di ogni valida costruzione giuridica, come aveva appunto chiaramente affermato ne *Il regionalismo differenziato*<sup>1</sup>, laddove, in merito alla disciplina contenuta nell’art. 116 Cost., aveva evidenziato l’immediata esigenza a che «la Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali cominciasse sin dalla fase attuale a occuparsi della vicenda in termini concreti e che sulle singole materie fossero coinvolte le Commissioni competenti per settore, aprendo un’ampia opera di approfondimento e di confronto, evitando che il Parlamento sia chiamato a ratificare semplicemente decisioni prese altrove».

Sempre con grande realismo e attenta analisi ha dato atto della “parabola discendente” che il regionalismo aveva affrontato dal 2001, non solo per la notevole difficoltà nell’applicazione delle nuove disposizioni costituzionali, ma anche per l’erosione delle competenze delle Regioni a favore dello Stato (competenze trasversali, chiamate in sussidiarietà, quasi 1’600 conflitti di competenza fra Stato e Regioni), per poi riscoprire nell’art. 116, comma 3 Cost., un nuovo valore, di rilancio e di prospettiva, abbandonandone così la semplicistica ricostruzione quale mero elemento di completamento per l’avocazione delle competenze legislative e amministrative da parte regionale.

Nella lucida ricostruzione critica fornitaci da Luciano Vandelli, il diverso significato attribuito all’art. 116, comma 3, Cost., in particolare dopo il 2010 e dopo le tendenze centralistiche espresse anche in conseguenza della crisi economica, è stato determinato anche dalla perdita di fiducia nel principio di uniformità, che ha favorito il nuovo valore della “territorializzazione del diritto”, rendendo in tal modo necessaria nei territori italiani, ma più in generale in quelli europei, la difficile, ma possibile, ricerca di un equilibrio tra la risposta alle esigenze peculiari di ciascun territorio e la tenuta dei grandi principi fondamentali su cui si regge il sistema Paese.

---

(1) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic*, 3, 2019.

In tale prospettiva, ha sottolineato l'utilità di incentivare «un ampliamento tendente a introdurre innovazioni, razionalizzazioni, semplificazioni che possono valere come sperimentazioni idonee ad essere riprodotte in altre esperienze e, magari, essere diffuse come soluzione generalizzata (ad esempio, riunificando in capo alla Regione interventi e passaggi procedurali suddivisi tra diverse autorità, regionali e statali). Su entrambi questi versanti, se utilizzate (e, magari, combinate) adeguatamente, le “ulteriori forme e condizioni particolari” di autonomia possono dare un positivo e rilevante contributo al superamento di tendenze centralistiche e uniformanti ed al rilancio di un effettivo regionalismo e autonomismo. Al di là di ogni chiusura e solipsismo territoriale».

La speciale attenzione di Luciano “per le istituzioni” emerge, oltre che dall'attenzione alle conseguenze dell'impatto della normativa euro-unitaria sul sistema delle competenze legislative statali e regionali, anche da un altro tema a lui caro e oggi sempre più centrale, quale quello del “regime dei controlli” inteso – coerentemente con la Sua sensibilità per l'etica pubblica – come nodo essenziale per soddisfare la costante ricerca della “buona amministrazione”.

Cruciale – inoltre – il Suo contributo in moltissimi ambiti dell'ordinamento, passando dalla progettazione alla realizzazione delle principali riforme della Pubblica Amministrazione; impareggiabile la Sua capacità di percepire i cambiamenti legati ai fenomeni della globalizzazione, dei nuovi equilibri economici, della crisi demografica, dell'immigrazione, dei cambiamenti climatici e soprattutto delle nuove tecnologie, con cui le amministrazioni locali oggi sono inevitabilmente chiamate a confrontarsi. Ma non si può non ricordare l'attenzione di Luciano per le istituzioni e per le dinamiche dei rapporti tra le amministrazioni e tra queste e i cittadini senza dar conto della Sua particolarissima esigenza di conoscere e comprendere, nelle loro varie sfaccettature, gli ordinamenti e le realtà degli altri Paesi: non parlo della Spagna, che, grazie anche agli straordinari amici che Lo hanno accolto, circondato e in più modi onorato, era diventata molto più che una Sua seconda Patria, ma degli altri numerosi Paesi, europei ed extraeuropei, in cui infaticabilmente si recava – e lo ha fatto fino all'ultimo – per studiarne dal vivo i punti di forza e di debolezza e per creare quel dialogo e quello scambio che sono indispensabile linfa per la crescita degli uomini e dei loro sistemi di vita.

La passione per la realtà istituzionale non lo ha comunque mai distolto dall'approfondimento teorico delle principali tematiche del diritto amministrativo: l'interesse per l'organizzazione si è sempre accompagnato a quello per i principi e le regole dell'azione e per i temi generali della giustizia, cui si è particolarmente appassionato nel periodo in cui è stato indimenticato componente e vice presidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Sensibile alle esigenze di trasparenza e soprattutto di chiarezza delle regole e degli atti espressione di poteri pubblici, ha manifestato in più occasioni una seria preoccupazione per un'eccessiva semplificazione procedimentale e processuale (che, se programmaticamente ispirata a facilitare l'esercizio di attività, si traduce poi spesso in fonte di gravi incertezze) e per la profluvie di atti normativi. Cito e consiglio vivamente a tutti a quest'ultimo proposito la lettura del pregevole volumetto sulla "Psicopatologia delle riforme quotidiane"<sup>2</sup>, sempre attualissima e accattivante per l'ironia con cui descrive un fenomeno indubbiamente molto negativo.

L'alto profilo scientifico e accademico di Luciano Vandelli è fuori discussione.

Per quanto sia possibile richiamare, ripercorrere e testimoniare la grandezza dei Suoi contributi, ogni parola non sarebbe comunque sufficiente a dare effettivamente conto delle Sue opere, dell'impegno profuso nella SPISA e per la SPISA e dei Suoi insegnamenti, riconosciuti e apprezzati a livello nazionale, europeo e mondiale.

Il grande entusiasmo per la ricerca (non soltanto giuridica) e la mai affievolita passione per il diritto, la Sua apertura alle opinioni discordanti e la Sua capacità di riconoscere la fallibilità dei dogmi, hanno impreziosito ogni Suo contributo di grande realismo, ma al contempo di fiducia, che ha sempre trasfuso nei Suoi allievi e nei Suoi colleghi. A quest'ultimo riguardo mi permetto una notazione umana: in un mondo complesso com'è quello dell'università, credo che Luciano non abbia mai avuto nemici e in ogni caso, sicuramente, non ha mai parlato con ostilità di un collega.

---

(2) L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane. Le turbe delle istituzioni: sintomi, diagnosi e terapie*, Bologna, il Mulino, 2006.

Rimpiangiamo l'Uomo, del quale mai dimenticheremo, tra le tante doti, l'instancabile e sincero interessamento per le aspirazioni dei più giovani (a prescindere dai loro interessi scientifici o accademici); rimpiangiamo lo Studioso per il contributo che ancora avrebbe potuto dare al dibattito e alla costruzione del sistema, a partire proprio dalle norme sul regionalismo differenziato, in un'ottica di migliore salvaguardia dei valori costituzionali.

Ma rimpiangiamo, con un po' di egoismo, anche l'Amico e il Suo speciale modo di dimostrare un pensiero costante e un interesse sincero ai problemi di chi Gli era caro.



# TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

## **Essays and Articles**

The Mobilization of a Community for the Loss of a Master (p. 9)

*Gianluca Gardini*

Factors and Problems of Constitutional Implementation (Brief Reflections with Luciano Vandelli) (p. 13)

*Vincenzo Cerulli Irelli*

Luciano Vandelli between Institutional and Social Autonomies. The Problem of Differentiation (p. 25)

*Alessandro Pajno*

Regional Autonomy in the Light of Asymmetric Regionalism in Luciano Vandelli's Thought (p. 45)

*Maria Immordino*

Asymmetric Autonomy: the Legacy of Luciano Vandelli (p. 53)

*Girolamo Sciullo*

Problematic Profiles and Perspectives of the System of Local Autonomies (p. 61)

*Francesco Manganaro*

Luciano Vandelli and the "System" of Autonomies (p. 75)

*Claudia Tubertini*

Territorial Autonomies in the Scientific and Institutional Commitment of Luciano Vandelli (p. 81)

*Sandra Morelli Rico*

Fragments of a Dialogue Never Interrupted. Metropolitan Cities and New Dimensions of Local Autonomy in Conversations with Luciano Vandelli (p. 95)

*Daniele Donati*

From Local Autonomy to City Power (p. 115)

*Tomas Font i Llovet*

The City beyond the Municipality: New Scenarios for Local Autonomy (p. 135)

*Giuseppe Piperata*

Territorial Autonomy and Reform: a Comparative Perspective (p. 149)

*Francesco Merloni*

Local Government and Legal Comparison in Some Writings of Luciano Vandelli (p. 159)

*Roberto Scarciglia*

State and Local Authorities in the Context of Italian Participation in the EU (p. 169)

*Guido Greco*

Luciano Vandelli and Local Democracy from a European Perspective (p. 175)

*Giacinto della Cananea*

The Responsibility of the Public Official (p. 191)

*Aldo Travi*

**Brief Considerations on Administrative Efficiency, Public Ethics and the Role of the Court of Auditors (p. 197)**

*Franco Mastragostino*

**The Uncertain Position of the Regional Councillor between Political Autonomy and Accounting Principles (p. 203)**

*Antonio Carullo*

**Luciano Vandelli Legal Scholar / Man of Letters (p. 221)**

*Domenico Sorace*

**(Administrative) Law and Literature in the Intellectual Path of Luciano Vandelli. About *Carte e Scartoffie* (p. 229)**

*Stefano Civitarese Matteucci*

**Luciano and the Folders (p. 235)**

*Roberto Bin*

**In Memory of a Great Jurist and a Great Friend (p. 239)**

*Maria Alessandra Sandulli*



# NOTIZIE SUGLI AUTORI

**Roberto Bin**

già Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Ferrara

**Antonio Carullo**

già Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Bologna

**Vincenzo Cerulli Irelli**

già Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

**Stefano Civitarese Matteucci**

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Chieti-Pescara

**Giacinto della Cananea**

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università Bocconi, Milano

**Daniele Donati**

Professore associato di Diritto amministrativo, Università di Bologna

**Tomàs Font i Llovet**

Catedràtic de Derecho Administrativo, Universitat de Barcelona (Espanya)

**Gianluca Gardini**

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Ferrara

**Guido Greco**

già Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università Statale di Milano

**Maria Immordino**

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Palermo

**Francesco Manganaro**

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università Mediterranea di Reggio Calabria

**Franco Mastragostino**

già Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Bologna

**Francesco Merloni**

già Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Perugia

**Sandra Morelli Rico**

Avvocato, già Contralora General de la República de Colombia (Colombia)

**Alessandro Pajno**

già Presidente del Consiglio di Stato

**Giuseppe Piperata**

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università IUAV di Venezia

**Maria Alessandra Sandulli**

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi Roma Tre

**Roberto Scarciglia**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Trieste

**Girolamo Sciullo**

già Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Bologna

**Domenico Sorace**

Professore emerito di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Firenze

**Aldo Travi**

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

**Claudia Tubertini**

Professore associato di Diritto amministrativo, Università di Bologna



