

## 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.