

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 comparato¹. 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*»². 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»³. 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 interno⁴. 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*⁵ 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 1867⁶ o anche di Maurice Sheldon Amos e Frederick Parker Walton con la loro *Introduction to French Law* del 1935⁷, 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»⁸.

Analoga 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 ordinamento⁹, 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^a 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 protagonista¹⁰.

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 globale¹¹. 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 straniero¹².

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»¹³. L'utilità di questa funzione della comparazione era stata intuita, 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»¹⁴. 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 Vandelli¹⁵.

(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 forza¹⁶. 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'oggetto¹⁷.

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»¹⁸.

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»¹⁹. È lo stesso Luciano Vandelli, nella *Premessa di Poteri locali* del 1990²⁰, a precisare il suo pensiero su questo punto, richiamando Lawson²¹, 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»²².

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»²³.

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-americani²⁴. Richiamando il comparatista francese René Rodière, Vandelli utilizza proprio l'espressione «natura intima» dei sistemi giuridici²⁵, 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»²⁶.

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 autoctono²⁷.

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»²⁸. 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 Enterría²⁹.

(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 originali³⁰, 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 Gardini³¹.

Il rapporto fra diritto e politica può essere – come nella sua esperienza – fecondo e «può stimolare pensieri originali»³² 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»³³.

Richiamando i progetti scientifici sul *common core* del diritto europeo – e, recentemente del diritto amministrativo³⁴ – 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 ordinamenti³⁵.

Luciano Vandelli ha posto, insieme ad altri studiosi, le basi per una parte importante del diritto amministrativo comparato: il *Comparative local government law*³⁶. I suoi studi hanno messo in luce il suo speciale rapporto con la comparazione giuridica, una "comparazione che unisce", e non che divide³⁷, 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^a ed., Torino, Giappichelli, 2019, p. 146.