

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 Spagna¹, e le iniziative organizzate nel gennaio di quest'anno dall'Università di Barcellona, per il conferimento della *laurea honoris causa*² – 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 cooperativa³.

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*⁴. 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 2001⁵. 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*⁶), ai volumi curati per la Fondazione Astrid (anch'essi prevalentemente dedicati alle autonomie⁷), 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. QUADRIO 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 primo⁸.

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»⁹.

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.