

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



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.

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
Sito web: 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

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

E-mail: 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



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

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».