

**Quando gli enti territoriali “fanno sistema”  
A proposito del libro di Luciano Vandelli,  
*Il sistema delle autonomie locali*, VII ed.,  
Bologna, il Mulino, 2018**

*Gianluca Gardini*

Uno dei manuali più noti sull'ordinamento degli Enti locali è giunto alla settima edizione e, pur mantenendo la medesima impostazione, si presenta notevolmente modificato rispetto alle versioni precedenti, sia per quanto concerne i contenuti (sono stati aggiunti alcuni capitoli, oltre alle parti di aggiornamento e a nuovi grafici e dati), sia per quanto concerne alcune soluzioni metodologiche e didattiche.

Come si ricava facilmente dal titolo, l'Autore non cede alla tentazione del descrittivismo, dell'analisi ricognitiva, e prova a portare a sistema l'insieme caotico, farraginoso di interventi che hanno interessato gli Enti locali a partire dagli anni Novanta. Si tratta di un'impostazione metodologica rilevante, a mio avviso, che caratterizza l'intera opera in senso razionale, orientandola alla ricerca di una coerenza e di un'armonia di fondo tra soluzioni che apparentemente appaiono disarticolate e congiunturali.

Muovendo da questo spunto, è opportuno anticipare subito che, nel recensire questo testo, verranno privilegiati i profili metodologici dell'opera, mentre sarà volontariamente lasciata a margine l'analisi puntuale dei contenuti. Non ci sarebbe la possibilità, in poche pagine, di addentrarsi nella ricchezza dei dati e delle informazioni racchiusi nel volume, né di affrontare sul piano del “merito” le considerazioni ivi svolte.

Anzitutto, nell'opera spicca il solido inquadramento storico del “fenomeno autonomistico”. Il testo ricostruisce con grande cura la traiettoria delle autonomie locali dall'Italia preunitaria al *referendum* per l'approvazione della riforma costituzionale, proposta nel 2016 dal Governo Renzi: le radici piantate saldamente nella tradizione amministrativa fran-

cese, il riconoscimento delle autonomie nella Costituzione del 1948, la maturazione che conduce alla codificazione degli anni '90, la degenerazione che apre la strada al federalismo secessionista e, con la crisi economica, al neocentralismo e alla riforme dell'emergenza. Questa impostazione storicistica, che attraversa l'intero volume, è accompagnata da un'analisi molto puntuale degli elementi fondamentali su cui si regge il sistema delle autonomie locali: le diverse tipologie di istituzioni locali (e territoriali), le fonti dell'autonomia, il rapporto di tali fonti con la legge e il sistema delle fonti in generale, l'organizzazione interna, le funzioni e i servizi, la finanza, i controlli.

La ricostruzione del dato normativo è sempre molto chiara, aggiornata, sempre contestualizzata all'interno del "sistema locale" e spesso accompagnata da elementi di comparazione. Ciò non significa che l'esposizione sia asettica, perché l'opinione dell'Autore si coglie sempre dietro la descrizione delle regole. Un'opinione netta, personale, non necessariamente condivisa da chi scrive (penso alla legittimazione politica indiretta degli enti di area vasta, all'impianto della dirigenza locale), ma sempre frutto di argomentazioni solide, coerenti, e collocata nel quadro ampio di un "sistema locale".

Tutto ciò sarebbe più che sufficiente a fornire allo studente e al lettore gli strumenti adeguati a comprendere l'assetto e l'attività delle istituzioni che operano a livello locale. L'Autore però vuole dare vita ad un sistema autosufficiente di nozioni, quindi inserisce nel manuale anche un capitolo concernente la partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale (cap. IX), in cui l'analisi si allarga ad istituti del diritto amministrativo generale, come la partecipazione e il contraddittorio procedimentale, la motivazione, l'accesso documentale, la trasparenza, le forme di tutela giurisdizionale. Per ragioni analoghe, la trattazione comprende anche un capitolo sul personale e l'ordinamento del lavoro (cap. XI), in cui i principi e le regole puntuali che disciplinano oggi il pubblico impiego vengono declinati su scala territoriale, in base alla diversità che caratterizza questi enti rispetto all'amministrazione centrale. In questo capitolo vengono analizzati molto puntualmente il modo in cui opera il principio di distinzione politica-amministrazione nelle amministrazioni compatte, la fiducia intrinseca e necessaria al funzionamento di un sistema organizzativo che prevede l'elezione diretta del capo dell'esecuti-

vo, il ricorso eccessivo alla dirigenza esterna, le peculiarità di alcune figure chiave negli Enti locali come il segretario comunale, il *City manager*, il dirigente apicale unico.

La scelta di inserire questi capitoli nell'economia di un testo incentrato sull'ordinamento locale è particolarmente felice, anzitutto per garantire all'opera completezza e organicità, per quanto – in apparenza – l'approfondimento di tematiche generali nell'ambito di un manuale di settore possa sembrare ridondante. Ma, soprattutto, la bontà di questa scelta è legata alla circostanza per cui, da sempre, gli enti territoriali rappresentano un importantissimo laboratorio per la sperimentazione di riforme e di nuovi istituti giuridici che, una volta testati sul banco di prova locale, vengono successivamente estesi dal legislatore a tutte le amministrazioni pubbliche. Basti pensare al diritto di accesso ai documenti amministrativi, agli accordi orizzontali tra amministrazioni, alla regolamentazione delle spese e delle campagne elettorali, alle quote rosa negli esecutivi, alla dirigenza pubblica. E l'analisi dell'Autore mette bene in evidenza la genesi locale di molti importanti istituti del diritto pubblico, fornendo al lettore che si accosta a queste tematiche una chiave di lettura preziosissima per la comprensione dei fenomeni giuridici.

Lo sforzo di sistematizzazione, di cui si diceva all'inizio, emerge in modo palese negli ultimi due capitoli, forse i più riusciti e innovativi da un punto di vista didattico. Capitoli che riguardano, rispettivamente, la collocazione degli Enti locali tra Stato e Regioni, anche in chiave comparata (cap. XIII); i modelli e le tendenze in Europa relativi alle autonomie locali (cap. XIV). Nel trattare questi aspetti, a tratti, trapela la difficoltà dell'Autore di inquadrare il "sistema" italiano all'interno di un modello preciso, al punto da essere costretto a utilizzare a più riprese la categoria del "modello atipico o intermedio": così avviene dinanzi alla forma di governo dei Comuni, in bilico tra presidenzialismo e assemblearismo; dinanzi alla configurazione del sistema delle istituzioni territoriali, in alcuni casi basato su due livelli (Stati di minori dimensioni), in altri basato su tre livelli (Stati di dimensioni più grandi), comprensivi delle autonomie regionali, ma del tutto anomalo nel nostro Paese, dove il livello regionale non incorpora quello locale, e le Regioni tendono a comportarsi come enti di amministrazione anziché di indirizzo, allontanandosi dal classico modello federale USA; dinanzi alla bipartizione dei

sistemi cooperativi, articolati tra modello lineare e stellare, rispetto ai quali il nostro Paese occupa evidentemente una posizione intermedia. Va poi segnalata una scelta metodologica che caratterizza l'opera in esame in senso originale e pratico, al tempo stesso. Tutti i capitoli si chiudono con uno specchio finale intitolato "Dalle norme alla realtà", che dà conto della forbice esistente tra la regola formale e la prassi amministrativa (*law in the book* e *law in action*, come direbbero gli anglosassoni). Una trovata davvero utile, soprattutto dal punto di vista didattico, che riporta l'attenzione del lettore sul dato fattuale, permettendogli di uscire dall'astrattezza accademica che spesso caratterizza i testi giuridici, e di comprendere come, a volte, i modelli giuridici disegnati dal legislatore si discostino dall'applicazione concreta delle regole.

In conclusione, la scommessa iniziale, che si ricava dal titolo del manuale, sembra ampiamente vinta dall'Autore: solitamente il giurista, di fronte alla legislazione sul governo locale, prova la spiacevole sensazione di chi si trova davanti alle tessere di un *puzzle* senza avere la figura finale da comporre, e sente di tenere in mano un mucchietto di pezzi accumulati disordinatamente, forse incompleti, impossibili da ricondurre a una immagine compiuta<sup>1</sup>. La lettura di questo libro, al contrario, permette al giurista, allo studente di trovare un disegno organico nel governo locale, di cogliere un "ordinamento o un sistema" locale che, per quanto caratterizzato da difficoltà, lacune, incongruenze, possiede una intrinseca coerenza e dignità. Un sistema, soprattutto, che merita una collocazione autonoma, come materia di studio e insegnamento, nell'ambito del diritto pubblico.

---

(1) È l'A. stesso ad utilizzare l'immagine del *puzzle* (L. VANDELLI, *Il Comune, tessera di base nel puzzle del governo locale*, in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno svoltosi nel giugno 2017, presso l'Università statale di Milano, a cura di G. BOTTINO e E. FERRARI), prendendola a prestito da Zygmunt Bauman, *Intervista sull'identità*, a cura di B. VECCHI, Bari, Laterza, 2009, spec. p. 55 ss.