

Luciano Vandelli, il giurista che amava scrivere storie

Gianluca Gardini

Il professor Luciano Vandelli ci ha lasciato il 22 luglio scorso. Dal 1980 al 1996 è stato direttore di questa *Rivista*, fondata dalla Regione Emilia-Romagna nel 1980 con la testata *Regione e governo locale*, poi divenuta, a partire dal 1997, *Le istituzioni del federalismo*. In questa dolorosa circostanza è per me un onore e un privilegio poter celebrare su queste pagine la sua memoria. Un onore poiché mi consente di omaggiare un maestro, con il quale ho condiviso quasi trent'anni di impegno accademico; un privilegio perché mi offre l'occasione di rappresentare i sentimenti condivisi e di parlare a nome dei suoi numerosi allievi, i quali – come me – hanno appreso da lui un metodo e uno stile unici.

È pressoché impossibile tenere separata l'opera scientifica del prof. Luciano Vandelli dal suo impegno istituzionale e civile. Nella sua storia personale i due piani si intrecciano continuamente sino ad arrivare a confondersi, allorché da studioso delle istituzioni il prof. Vandelli diviene anche uomo delle istituzioni. Basti qui ricordare che, a livello locale, il prof. Vandelli è stato Assessore agli Affari Istituzionali del Comune di Bologna (1993-1995), Vice Presidente della Provincia di Bologna (1995-1996), Assessore all'Innovazione Amministrativa e alle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna (2000-2005). Sul piano nazionale, possiamo ricordare l'incarico di componente e quindi vicepresidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (2009-2013), nonché la sua partecipazione, nel 2013, alla Commissione per le riforme costituzionali, a seguito della quale ha ricevuto dal Presidente della Repubblica il titolo di Commendatore al merito della Repubblica. In sostanza, il prof. Luciano Vandelli oltre che uno studioso *delle* istituzioni, è stato uno studioso *nelle* istituzioni, come efficacemente rilevava nel 2017, durante le celebrazioni per la sua fuoriuscita dai ruoli accademici, l'amico e collega Marco Cammelli. Non si è infatti limitato ad os-

servare dall'esterno gli apparati pubblici, per coglierne le dinamiche di sistema, ma ha scelto di vivere le amministrazioni dall'interno, per conoscere e sperimentare da vicino i complessi meccanismi che le muovono. Questa esperienza ha finito per dotarlo di una sensibilità unica, che coniuga la qualità di attento studioso dell'amministrazione pubblica a un interesse quasi affettuoso per la burocrazia in sé, per le persone che la formano, per le istituzioni locali. Il prof. Vandelli non ha mai ceduto alla tentazione dell'analisi fine a se stessa, della critica al sistema "dall'esterno" a cui molti giuristi ed intellettuali si sono lasciati andare di fronte alla tante difficoltà attraversate dalle istituzioni. È sicuramente più facile osservare un meccanismo rimanendone fuori, evidenziandone le storture e suggerendo modelli alternativi di funzionamento: ma in questo la posizione del prof. Vandelli si è distinta da quella degli altri studiosi del diritto e dell'organizzazione pubblica, poiché si è messo in gioco e ha provato fattivamente a realizzare un sistema razionale delle istituzioni locali.

Mi riferisco alle istituzioni locali, dal momento che sono queste a essere al centro della sua attenzione di studioso. Analizzando la ricchissima messe degli scritti scientifici pubblicati nell'arco di 45 anni, dal 1973 al 2019, è evidente infatti l'interesse costante del prof. Vandelli per il sistema di governo regionale e locale. Anche quando la prospettiva si sposta sull'amministrazione nazionale, egli assumeva un'ottica che privilegiava sempre il riparto delle competenze tra il centro e le autonomie, o il ruolo che le istituzioni del sistema territoriale possono svolgere in seno alle amministrazioni nazionali. Ogni volta, insomma, il prof. Vandelli arrivava al centro muovendo dai sistemi locali.

Sarebbe impossibile, in questa breve memoria, ripercorrere il lungo elenco dei "volumi" da lui scritti o curati, o quello ancora più lungo degli "articoli e saggi" di cui è autore. Basterà qui far menzione dei suoi principali lavori – molti dei quali ben noti anche all'estero, e adottati quali testi di studio in Università straniere di grande prestigio – per far emergere i fili che tengono insieme la sua vastissima produzione scientifica. Il primo di questi fili, come si è già ricordato, va senz'altro individuato nella "passione" per il sistema delle autonomie territoriali, alla quale il prof. Vandelli ha dedicato le sue principali monografie: 1) *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1980 (nella versio-

ne spagnola, *El ordenamiento español de las Comunidades autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, con prologo di Eduardo García de Enterría); 2) *I controlli sull'amministrazione regionale e locale*, Bologna, Baiesi, 1984; 3) *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 1990; 4) *L'ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 n.142*, Rimini, Maggioli, 1990; 5) *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, il Mulino, 2002; e, infine, 6) *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2007.

Il secondo filo conduttore è la comparazione giuridica con gli altri ordinamenti. A questo proposito vale la pena ricordare, insieme ai lavori monografici appena citati, che il prof. Vandelli ha insegnato presso diverse e importanti Università straniere: in particolare, dal 1986 sino al 2001 ha insegnato come professore invitato o associato presso varie Università di Parigi, presso l'Institut de Sciences Politiques-Paris, Montpellier. Nel 2001 è stato nominato *Maître de conférence* presso l'ENNA. Ha collaborato con importanti riviste straniere. La prova ultima della sua particolare attenzione al sistema giuridico di altri ordinamenti e alla comparazione è rappresentata dalle diverse lauree *Honoris causa* conferite al prof. Vandelli da parte di prestigiose Università straniere: laurea *honoris causa* in Diritto nell'Università Complutense di Madrid nel 2000; laurea *honoris causa* in Diritto nell'Università di Cordoba (Argentina) nel 2014; e, a gennaio di quest'anno, laurea *honoris causa* in diritto dall'Università di Barcellona, in occasione della quale egli ha tenuto una prolusione interamente incentrata sul "dialogo" tra cittadini e istituzioni.

Sistema delle autonomie e comparazione, si potrebbe dire, sono i grandi *leit motiv* dei suoi studi.

* * *

Come insegna la psicoanalisi, per comprendere appieno una personalità occorre partire dal contesto in cui si nasce, cresce e si forma. Il contesto culturale in cui cresce Luciano Vandelli, va detto, è particolarmente stimolante, ed è strettamente associato ad una fase storica irripetibile: i primi anni Settanta, quando il disegno regionalista viene a compi-

mento dopo oltre vent'anni dal suo inserimento nel testo costituzionale, quando le Università alimentano il dibattito culturale e politico, e la crescita economica inizia a confrontarsi con il problema dell'inefficienza delle amministrazioni.

In questo contesto, la Scuola di specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (SPISA), nata negli anni '50 con l'apporto di studiosi americani, ha avuto il grande merito di far capire che i problemi dell'amministrazione non riguardano solamente l'ambito del diritto pubblico, ma anche la scienza dell'amministrazione, l'analisi economica del diritto; e, soprattutto, che una corretta soluzione dei problemi dell'amministrazione richiede lavoro interdisciplinare, collaborazione tra studiosi di materie diverse, non solo giuridiche.

In questo contesto, non a caso, nasce la scuola bolognese di diritto amministrativo, avviata dai proff. Renato Alessi e Fabio Alberto Roversi Monaco alla fine degli anni '60, con un taglio attento a coniugare l'analisi tecnico-giuridica alla verifica empirica delle dinamiche istituzionali.

L'esperienza statutaria delle Regioni, nei primi anni '70, vede il prof. Vandelli direttamente coinvolto – insieme ad altri noti studiosi bolognesi come Augusto Barbera, Fabio Alberto Roversi Monaco, Marco Cammelli – nell'avvio del progetto regionalista, rimasto bloccato per oltre venti anni nella contrapposizione tra destra e sinistra. La Regione Emilia-Romagna, la città di Bologna in particolare, rappresentano riferimenti fondamentali nella sua formazione di studioso delle amministrazioni, sia per la vita istituzionale particolarmente vivace in quel periodo, sia per il legame speciale che il nostro territorio ha sempre avuto con l'antichissima istituzione del Real Collegio di Spagna, che dal 1364 ospita gli studenti spagnoli destinati a formare la classe dirigente di quel Paese. Menziono il Real Collegio di Spagna perché la prossimità con questa istituzione, dal punto di vista dei rapporti umani ed intellettuali, contribuisce senza dubbio ad alimentare la passione che il prof. Vandelli ha dedicato, nel corso della sua vita di studioso, all'ordinamento spagnolo e alle relazioni scientifiche tra Spagna e Italia. Non a caso, in seguito e per molti anni a venire, il prof. Vandelli rivestirà il ruolo di presidente dell'Associazione italo-spagnola dei professori di diritto amministrativo, un'organizzazione informale che ha permesso a tanti studiosi,

giovani e meno giovani, di entrare in contatto, confrontarsi e sviluppare rapporti dentro e fuori l'Università. Nel 2016 otterrà il Conferimento della *Gran Cruz de Honor de San Raimundo de Penafort* da parte del Governo spagnolo, quale riconoscimento della sua straordinaria capacità di tessere relazioni tra i due Paesi.

Questo clima speciale, segnato da grandi riforme e profonde innovazioni, riecheggia in molti contributi scientifici del prof. Vandelli, che spaziano senza soluzione di continuità dal diritto amministrativo, alla scienza dell'amministrazione, passando per la sociologia della burocrazia e la psicologia del lavoro, fino a toccare la letteratura e la narrativa. È in questo clima speciale, in cui lo scambio tra Università e istituzioni è particolarmente favorevole, che maturano i suoi mandati politici nel Comune, nella Provincia di Bologna e nella Regione Emilia-Romagna.

Comune, Provincia, Regione. Nell'eterno scontro tra municipalisti e regionalisti, il prof. Vandelli ha sempre mantenuto una posizione peculiare, che rende impossibile collocarlo, anche solo con un criterio di prevalenza, da una parte o dall'altra, essendo egli contemporaneamente *regionalista* e *municipalista*. In realtà, ciò che è sempre stato a cuore del prof. Luciano Vandelli come studioso, come consulente e persino come politico, era realizzare un ordinamento razionale delle istituzioni territoriali, che consentisse di farle funzionare e soprattutto di porle realmente a servizio dei cittadini. Lo dimostra, in modo paradigmatico, il suo manuale di diritto degli enti locali, giunto ormai alla settima edizione, intitolato significativamente "Il sistema delle autonomie locali". In questo titolo è sintetizzata l'attività svolta dal prof. Vandelli a servizio delle istituzioni locali, interamente dedicata alla ricerca di un assetto razionale per gli enti, i soggetti, le procedure che caratterizzano questo ambito, affinché le istituzioni possano svolgere la missione per cui sono state concepite: curare l'interesse generale, garantire l'esercizio della funzione pubblica il più vicino possibile ai diretti destinatari; favorire il dialogo tra cittadini e amministrazione. Questo è, in sostanza, il metodo per attuare il progetto autonomista della Costituzione che Luciano Vandelli ci ha indicato con il suo impegno e la sua opera scientifica.

In quest'ottica può leggersi il suo ruolo di giurista *delle e nelle* istituzioni, che egli ha intepretato come il compito di progettare, attuare e comunicare i cambiamenti necessari a costruire un'amministrazione pub-

blica che sia in grado di fronteggiare le sfide della società contemporanea. In questo senso, il prof. Vandelli, prima ancora che regionalista o municipalista, era soprattutto un riformatore, che lavorava incessantemente all'ammodernamento delle istituzioni, alla revisione della seconda parte della Costituzione, nella consapevolezza che l'unico modo di attuare davvero il progetto costituzionale in un mondo che cambia incessantemente fosse adeguare ai cambiamenti la capacità delle istituzioni di decidere.

Con questo spirito Luciano Vandelli ha partecipato attivamente alle grandi stagioni di riforma dell'amministrazione, nazionale e territoriale: nel '77, in occasione del secondo trasferimento di funzioni e uffici statali alle Regioni; nel '90, quando attraverso l'approvazione di una legge organica si volle dare un ordinamento stabile agli enti locali; nel '97, quando la riforma Bassanini provò a rilanciare l'idea di sussidiarietà, decentrando molte funzioni amministrative ai territori e riducendo al contempo l'amministrazione centrale; nel 2001, con la riforma del titolo V e la costituzionalizzazione del pluralismo autonomista; nel 2013, nella costruzione di un complesso progetto di revisione costituzionale, che ridisegna interamente i rapporti tra i poteri e tra i diversi livelli di governo. In tutte queste circostanze il prof. Vandelli ha contribuito alla scrittura e alla realizzazione delle riforme con passione ed entusiasmo, animato dalla prospettiva di migliorare il nostro sistema istituzionale e amministrativo.

* * *

Ma il prof. Vandelli, oltre che un maestro, è stato per me un amico, un mentore, una figura di riferimento. Concedetemi quindi una breve digressione personale.

Mi sono laureato nel 1990 con Luciano, con una tesi sul danno ambientale, e, riflettendo su questo incontro a quasi 30 anni di distanza, sono giunto alla conclusione di dovere a lui buona parte delle scelte compiute successivamente. Dopo la laurea ero molto indeciso sulla strada da imboccare, e decisi di rimanere all'Università non per una particolare vocazione all'insegnamento o alla ricerca, ma per la fiducia personale che Luciano mi ispirava. A questo proposito ricordo un suo commento illuminante: volevo avere un consiglio sul mio futuro

professionale, e senza troppi giri di parole gli chiesi se avesse mai fatto l'avvocato. Luciano mi rispose che sì, aveva provato a farlo per un periodo, ma ogni volta che si metteva a studiare una causa, dopo aver letto tutte le carte gli sembrava che avesse sempre ragione la controparte. Capii da questa battuta, tra il serio e il faceto, che nella sua personalità c'era un punto di incertezza, legata ad una sana inquietudine, a una naturale onestà intellettuale, in cui riuscivo a identificarmi e di cui avrei potuto fidarmi. E, devo dire, questa prima impressione è stata ampiamente confermata nel corso di trent'anni di conoscenza e assidua frequentazione.

«Noi siamo la somma degli incontri che abbiamo fatto, dei maestri che abbiamo avuto. Non c'è trasmissione di idee e di valori che possa prescindere dall'incontro. E la scuola – spiega lo psicoanalista Recalcati ne *L'ora di lezione* – è un luogo dove gli incontri avvengono». Sicuramente per me questo luogo è stato l'Università, dove ho incontrato figure importantissime della mia vita. Particolarmente importante è stato l'incontro con Luciano Vandelli, un professore universitario eclettico, un giurista eterodosso che da subito ha suscitato il mio interesse e conquistato la mia fiducia. La sua eterodossia, il suo eclettismo emerge ovunque nell'approccio al diritto: 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, per dirla ancora con Recalcati, era a mio avviso la parte più autentica e preziosa di Luciano Vandelli. Non si tratta di un limite, bensì di un punto di forza.

Luciano amava scrivere storie, parlare di uomini, e lo faceva anche quando spiegava le riforme, interpretava le norme, commentava le sentenze. Sicuramente l'amore per la scrittura, per la parola, è il vero filo conduttore dell'intera opera di Luciano Vandelli, giuridica e non giuridica. La scrittura è specchio del pensiero: Luciano amava la parte umanistica del diritto, ossia l'uomo e le storie umane che stanno sullo sfondo delle norme giuridiche. La sua forza, come giurista, risiedeva proprio in questo: nello sguardo tollerante che riservava alle cose della vita, nella capacità di cogliere il limite che contraddistingue le regole, la fallibilità dei dogmi.

In questi anni Luciano ha scritto una serie di saggi, pamphlet, opere letterarie e libri di narrativa veri e propri che rivelano questa particolare sensibilità. Luciano Vandelli era un “giurista fuori le mura”, per usare un’espressione cara al teologo Vito Mancuso, un giurista che evidentemente non riusciva a trovare nel diritto tutte le risposte che cercava. Un intellettuale che ha dimostrato ottime capacità in campi molto diversi della cultura e del sapere. Per rendersene conto basta richiamare l’elenco dei suoi lavori extragiuridici: tra i saggi ricordo *Sindaci e miti. Sisyfo, Tantalo e Damocle nell’amministrazione locale* (Bologna, il Mulino, 1997), dove il riferimento alla mitologia greca serve a illustrare, con vivacità e ironia, le difficoltà e la solitudine del mestiere di Sindaco; oppure il divertente *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. Senza dimenticare le opere più strettamente narrative, in cui è pressante l’esigenza di uscire dalle “mura del diritto” e parlare dell’umana condizione: *Oscillazioni* (Bologna, Pendragon, 2015), una serie di racconti che prendono avvio dalla stessa frase («Oscillava. Questa volta ne era sicuro») e che, riferendosi di volta in volta a situazioni, a epoche diverse, riescono a spiazzare il lettore, trascinandolo in un equivoco che viene svelato solo alla fine; oppure *Il dottor Jekyll e mister Holmes* (Milano, Baldini-Castoldi-Dalai, 2004), dove Vandelli immagina l’incontro tra il personaggio più inquietante (Jekyll) e quello più lucido (Sherlock Holmes) della letteratura anglosassone.

Questo, in estrema sintesi, è il prezioso contributo offerto da Luciano alla cultura, alle istituzioni, e, non ultimo, a questa *Rivista*. Tutti noi, e credo nuovamente di poter parlare a nome dei suoi numerosi allievi e colleghi, cercheremo di fare ogni sforzo affinché la sua immensa eredità, culturale e umana, non vada dispersa negli anni che verranno.