

Ricordo di Domenico Siclari*

di Claudio Franchini**

10 gennaio 2023

1. Si sente spesso parlare di un passato mitico, di una università in cui i professori erano tutti Maestri, gli studenti tutti coltissimi e al tempo stesso assetati di sapere, e di una società deferente nei confronti dell'Accademia.

Poi, si dice anche che il presente è caratterizzato dalla corruzione concorsuale, da una ricerca talvolta insignificante sotto il profilo scientifico, dall'ignoranza e dalla superficialità degli studenti. E se ne deduce che il prestigio dell'università è ridotto ormai ai minimi termini.

Non è così. Anche nel passato vi erano le baronie (forse più di quanto accade oggi), spesso il merito era ignorato e si ricompensava il servilismo; la didattica, poi, di frequente era limitata e ripetitiva. E anche oggi vi sono moltissimi professori onesti e capaci, che producono lavori scientifici originali, che giudicano in modo imparziale sulla base del merito e che si mettono a disposizione degli studenti desiderosi di apprendere.

La realtà, dunque, è diversa: l'università è sempre stata ed è un mondo complesso, multiforme e differenziato. Ha racchiuso e raccoglie esperienze scientifiche molto lontane tra loro. Ha domandato e chiede ai professori qualità contrastanti: una mente capace di essere allo stesso tempo originale e disciplinata; un'attitudine alla collaborazione; spirito di sacrificio; dedizione alle attività didattiche e pure a quelle organizzative e istituzionali; indipendenza di giudizio; responsabilità.

All'inizio dell'Ottocento, Wilhelm von Humboldt prospettò un'idea dei professori universitari chiara e rigorosa: una classe di "sapienti" collegata alla società e alla politica, che doveva proporsi come riferimento scientifico, autonomo, indipendente, custode del sapere e del suo progresso.

In questa prospettiva, il filosofo e ministro prussiano riteneva che al professore universitario spettassero essenzialmente tre compiti: quello di insegnare, quello di fare ricerca e quello di formare i futuri professori. In quell'epoca, il prestigio del professore

* Intervento al Seminario di studio in Ricordo di Domenico Siclari, organizzato dall'Università per stranieri "Dante Alighieri" (Reggio Calabria, 18 novembre 2022).

** Ordinario di Diritto Amministrativo, Università Degli Studi di Roma "Tor Vergata".

universitario derivava dall'idea che lo sviluppo della società fosse strettamente connesso alla dimensione della cultura e della scienza. Era un'idea condivisa socialmente: il discredito del professore che non si rivelava all'altezza del proprio compito era quasi il frutto della delusione comune per una sorta di tradimento.

Nel corso degli anni, l'università è stata progressivamente svuotata e impoverita, così che attualmente, proprio in quella che si definisce la "società della conoscenza", la produzione di sapere originale e la sua trasmissione non dogmatica risultano fortemente minacciate. L'università è non più l'esclusivo centro di elaborazione della cultura scientifica, ma solo uno dei tanti fattori delle dinamiche sociali.

Oggi il professore difficilmente può svolgere un corso nel quale propone agli studenti una propria nuova riflessione frutto delle ricerche svolte. Al contrario, sovente si trova costretto a ribadire le linee guida della disciplina, in modo schematico, dogmatico e poco interessante: è un tecnico fra gli altri, che rischia di diventare uno stanco e rassegnato ripetitore.

2. Il prof. Domenico Siclari non ha accettato l'involuzione del mondo universitario e si è sottratto a questo andamento. Ha colto in pieno l'insegnamento di von Humboldt, anche per merito del prof. Francesco Manganaro che lo ha sapientemente accompagnato negli studi, e si è impegnato a fondo nell'attività didattica, nella ricerca scientifica e nella formazione dei futuri professori universitari, accollandosi anche lo svolgimento di compiti istituzionali e organizzativi (il che - consentitemi questa considerazione - non è scontato).

Siclari ha seguito in pieno il percorso di perfezionamento dello studioso accademico.

Ha iniziato come cultore della materia presso l'Università mediterranea, dove si era laureato con lode, e ha svolto un periodo di tirocinio all'estero presso l'Università di Santiago de Compostela (con la quale in seguito ha perfezionato uno stretto e continuo rapporto scientifico, recandovisi più volte). Dopo aver conseguito il titolo di dottore di ricerca presso l'Università di Roma Tor Vergata, è divenuto ricercatore universitario presso l'Università per stranieri Dante Alighieri, prima in Istituzioni di diritto pubblico e poi in Diritto amministrativo. Giudicato idoneo al ruolo di professore di seconda fascia in Diritto amministrativo nella prima tornata dell'Abilitazione scientifica nazionale nel 2013, ha preso servizio come professore associato presso la stessa Università. Dal 2019, dopo aver conseguito anche l'abilitazione al ruolo di professore di prima fascia, è diventato professore ordinario (con un giudizio unanime della Commissione, della quale ho avuto l'onore di essere Presidente, particolarmente significativo).

Ha insegnato via via in vari corsi di laurea materie fondamentali, come Istituzioni di diritto pubblico e Diritto amministrativo, e altre di non minore importanza, come Diritto degli enti locali, Legislazione dei beni culturali, Diritto pubblico dell'arte e della cultura e persino Storia delle istituzioni politiche, a dimostrazione della varietà e della

poliedricità dei suoi interessi non esclusivamente legati al mondo del diritto. Intensissima è stata anche l'attività didattica presso master, scuole di specializzazione, dottorati e corsi di alta formazione presso Atenei italiani ed esteri e altre istituzioni pubbliche.

Quanto all'attività di ricerca, Siclari ha partecipato ed è stato responsabile di numerose iniziative scientifiche, spesso di natura interdisciplinare e di livello internazionale, anche su tematiche molto attuali, quali, tra le tante, quella sui rapporti di diritto privato nel contesto solidale dei servizi sociali, quella sui migranti, sui rifugiati e sui diversamente abili, nonché quella sulla responsabilità informatica e il diritto all'oblio, a testimonianza non solo dell'attenzione dello studioso per i problemi della realtà quotidiana, ma anche della sensibilità e dell'umanità della persona.

È stato relatore in svariati convegni nazionali e internazionali, sempre con apporti originali e non scontati; componente di comitati di redazione e scientifici di collane e riviste scientifiche, tra le quali quelle di fascia "A" *Italian Journal of Public Law* e *Diritto dell'economia*; direttore della Collana Percorsi di riflessione giuridica del Centro di ricerca Silvestri; nonché condirettore dell'Osservatorio di diritto costituzionale della Rivista *Ratio Iuris* e della Collana del Dipartimento di scienze della società e della formazione d'area mediterranea dell'Università per stranieri Dante Alighieri.

A fronte del continuo e proficuo impegno nella ricerca scientifica, Siclari ha accettato anche di svolgere, oltretutto con continuità, compiti istituzionali al servizio del proprio Ateneo: da quelli onerosi e necessari per il funzionamento dell'organizzazione didattica, quali quelli di Segretario di consiglio di corso di laurea, di componente di commissioni elettorali e per gli esami di accesso ai corsi di laurea, nonché di componente della commissione paritetica del Dipartimento, a quelli che sono certamente prestigiosi, ma soprattutto di grande peso e responsabilità, di Coordinatore della commissione didattica di Ateneo, di Coordinatore di corso di laurea, di componente della Giunta di Dipartimento, di Direttore di Master, di Presidente del Presidio di qualità, fino a quello di Direttore del Dipartimento di scienze della società e della formazione d'area mediterranea (dopo esserne stato vice Direttore): carica questa che è divenuta particolarmente onerosa al giorno d'oggi per effetto delle recenti e numerose norme in materia di valutazione delle università. Da ultimo, è stato Prorettore vicario, che è il massimo organo di collaborazione con il Rettore ai fini dell'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo dell'Ateneo.

Infine, in qualità di professore universitario, Siclari ha partecipato a commissioni di concorso di livello universitario, ha avuto una serie di incarichi da parte di enti pubblici e ha fatto parte della Commissione consultiva per i circhi e lo spettacolo viaggiante nominata dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

3. Il prof. Domenico Siclari lascia all'Accademia una produzione scientifica molto ampia: ha pubblicato otto monografie, ha curato un codice commentato e sei volumi (tra i quali il noto "Manuale di legislazione dei servizi sociali", insieme a

Francesco Manganaro, Viviana Molaschi e Remo Morzenti Pellegrini), è stato autore di oltre ottanta articoli e saggi su riviste e opere collettanee.

Le opere monografiche, tutte edite in significative collane editoriali nazionali e internazionali, dimostrano capacità di approfondimento dei profili giuridici anche in settori trascurati dalla dottrina. L'argomentazione è sempre sostenuta da una vasta cultura generale e da una costante curiosità intellettuale.

Da una parte, il percorso scientifico di Siclari si snoda su temi classici; dall'altra, il suo apporto assume un carattere definitivamente personale, in conseguenza della crescita che lo ha portato alla piena maturità scientifica.

Tra i lavori monografici voglio segnalare tre: il volume su "La corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli" del 2012 (in seguito pubblicato, con modifiche e integrazioni, in lingua inglese con il titolo "The European Court of Auditors: The Effectiveness of its Functions in the Present Financial Crisis"), che è frutto dell'affinamento degli studi compiuti durante il dottorato di ricerca, nonché i volumi su "La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell'ambiente e giustiziabilità delle pretese" del 2017 e su "Le situazioni giuridiche soggettive nella disciplina delle sovvenzioni pubbliche" del 2018 (tralascio le altre monografie perchè saranno oggetto degli interventi successivi). Si tratta di opere nelle quali l'autore dà prova non solo della piena conoscenza degli argomenti trattati attraverso l'analisi della letteratura e della giurisprudenza, ma anche della padronanza del metodo, giungendo a conclusioni che costituiscono un serio apporto alla conoscenza scientifica con profili di originalità e di innovatività.

In particolare, nella monografia sulla Corte dei conti europea, tema non molto coltivato dalla dottrina italiana, ma particolarmente stimolante, Siclari analizza in modo puntuale il ruolo della Corte dei Conti europea nell'attuale sistema multilivello di auditing europeo quale organo di controllo sulle politiche di bilancio dell'Unione e sulle modalità di utilizzazione dei fondi di provenienza comunitaria, cogliendone i profili evolutivi nel passaggio da organo sussidiario a istituzione autonoma. Più specificamente, esamina la disciplina in materia sotto il profilo dell'evoluzione storica, della composizione e della struttura dell'organo, delle funzioni e delle procedure che ne connotano l'attività e, dopo una ricognizione del ruolo delle istituzioni di controllo di vari Paesi europei, affronta la problematica più interessante, vale a dire la ricostruzione di un sistema di controlli amministrativi strutturato su vari livelli, che integra e collega gli ordinamenti degli Stati membri attraverso le relazioni fra le istituzioni nazionali e quella europea. Il lavoro si segnala non soltanto per aver sistemato in modo organico un tema che, sino ad allora, nella nostra dottrina aveva avuto solo alcune anticipazioni settoriali, ma anche per alcuni spunti su aspetti che solo di recente si sono imposti nel dibattito degli amministrativisti.

Nella monografia sulla bonifica dei siti inquinati si affronta una problematica di grande attualità, attraverso una impostazione sistematica del tema, prestando anche attenzione alla giurisprudenza europea e al ruolo del principio di precauzione.

L'istituto è analizzato nel contesto dell'ordinamento italiano nei suoi profili evolutivi che ne hanno determinato il passaggio da istituto di contrasto di manifestazioni naturali a istituto giuridico ad alto livello di tecnicità, volto ad avversare i fenomeni di inquinamento generati da uno sviluppo economico sociale incontrollato. In quest'ottica, la disciplina in materia viene inquadrata nel contesto dei principi europei di precauzione, di chi inquina paga, della responsabilità di salvaguardare l'ambiente anche per le generazioni future e di sussidiarietà orizzontale che ha determinato, nei rapporti con i privati, il passaggio da un approccio autoritativo a uno contrattato. La prospettiva privilegiata è l'analisi di rischio intesa come centro per l'attivazione delle procedure volte a bonificare i luoghi inquinati. I risultati sono particolarmente felici perché Siclari non si limita a impostare in modo nuovo una tradizionale questione, ma offre indicazioni quasi premonitrici sui problemi del settore, che le vicende successive hanno dimostrato in tutta la loro profondità e drammatica modernità.

La monografia sulla disciplina delle sovvenzioni pubbliche si occupa di un tema classico, che tuttavia viene ripreso e affrontato in chiave innovativa e con spunti conclusivi ancora una volta apprezzabili per la loro originalità. Secondo il metodo Zanobiniano, Siclari ripartisce il lavoro secondo una chiara scansione: ne risulta un contributo che non soltanto esamina i maggiori profili "statici" dell'istituto, ma anche la sua rilevanza effettiva e "dinamica" nell'evoluzione dell'azione amministrativa. Più specificamente, nel lavoro si analizza la natura giuridica delle sovvenzioni nell'ordinamento italiano e si evidenziano i profili evolutivi dell'istituto, anche alla luce delle trasformazioni del diritto europeo, soffermandosi sull'analisi delle fonti e sul problema della tutela giurisdizionale. Di particolare interesse sono le valutazioni critiche, anche *de jure condendo*, che vengono prospettate circa l'attuazione amministrativa delle regole vigenti.

Di recente, poi, a testimonianza della propria ecletticità e curiosità intellettuale, Siclari si è occupato anche di temi meno classici, ma lui cari perché legati a suoi interessi personali: cito solo il volume intitolato "Il valore dei beni culturali nell'epoca globale. Ovvero per una globalizzazione che non sommerga le culture locali", del 2019, e il volume intitolato "La Sound Art. Un fenomeno artistico in chiave sinestetica", del 2021.

Gli articoli e i saggi, alcuni dei quali pubblicati all'estero, mettono in evidenza la varietà degli interessi del prof. Domenico Siclari, che vanno dai beni culturali alla salute, dall'ambiente ai contratti pubblici, dal controllo ai servizi sociali, dagli enti locali all'espropriazione, dall'ordinamento sportivo alla giustizia amministrativa e al diritto pubblico dell'economia, sino a giungere a temi tradizionali del diritto amministrativo, quali il principio di uguaglianza nell'amministrazione, il provvedimento amministrativo, l'autorità e il potere.

Tra gli altri, specifico rilievo assume il lungo saggio che si occupa del sistema integrato dei servizi sociali, con una intelligente disamina dell'evoluzione storica e

della normativa in materia e una peculiare attenzione alle criticità che caratterizzano il settore, soprattutto in termini di effettività.

4. Ho ricordato - purtroppo, in modo sintetico - lo Studioso e il Collega: consentitemi ora un breve pensiero sull'Amico.

Ho conosciuto Domenico quando, dopo essersi laureato, venne a Tor Vergata a presentarsi al prof. Eugenio Picozza, dal quale qualche anno prima ero stato chiamato nella Facoltà di Giurisprudenza sulla seconda cattedra di Diritto amministrativo, perché intendeva candidarsi per la partecipazione al Dottorato di ricerca in diritto pubblico (che poi vinse). Era un ragazzo che mi colpì molto non solo per l'umiltà nel proporsi e per il rispetto nei confronti dei professori, oltre che per la disponibilità ad ascoltare e la voglia di apprendere (tutte doti molto rare in assoluto e, comunque, in questi tempi), ma soprattutto per il grande senso etico. Domenico ha mantenuto queste doti e le ha via via affinate: ricordo, ad esempio, che, quando era prorettore vicario, non aveva remore a chiamarmi per avere chiarimenti e consigli, contando sul fatto che anche io già da qualche anno stavo vivendo la stessa esperienza, ma in una università più grande e, dunque, inevitabilmente con una maggiore conoscenza dei problemi.

Col tempo, il nostro rapporto, seppur da lontano, si è intensificato, di certo sul piano scientifico per via delle sempre stimolanti e acute considerazioni che mi proponeva, ma soprattutto su quello umano: mi è particolarmente caro ripensare che in occasione del Santo Natale non ha mai mancato di venire di persona a fare gli auguri, pur accollandosi un lungo viaggio in macchina (nel quale coinvolgeva persino i genitori Giovanna e Pietro, la moglie Simona e pure la piccola Miriam, sottoponendoli a una fatica non indifferente, ma proprio perché aveva fortissimo il senso della famiglia e dell'amicizia).

Sino a quando si è ammalato e il male non lo ha reso distante anche ai suoi cari, ho avuto il privilegio di sentirlo vicino ogni mattina, nel momento in cui al risveglio trovavo immancabilmente un suo messaggio con il breve commento al Vangelo del giorno fatto da Papa Francesco. E la generosità, la dedizione e la costanza con cui lo faceva sono stati un ulteriore grande insegnamento per me.

Domenico è stato ricco di tesori per chi lo ha conosciuto in modo non superficiale. Io ho avuto questa fortuna. Anche per tale ragione, voglio ricordarlo con riconoscenza e grande rimpianto.