

LA "PREVIA INTESA"
PER LA RISCrittURA
DEGLI STATUTI SPECIALI

Opera realizzata con il sostegno di
Oeuvre réalisée avec le soutien de



Coordinamento editoriale:

Chérie Faval
Giorgia Sordi

Edizione:

Nicola Alessi

Cura editoriale:

Raffaella Poletti



Libro in Open Access scaricabile gratuitamente con Creative Commons da:

- ABC VdA - www.autonomiebenicomuni.eu
- Passione civile con Valerio Onida - www.valerioonida.org

Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate Creative Commons 4.0.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.it>

Realizzazione Le Château Edizioni - 2026

via San Sulpizio, 14 - 11011 Arvier, tel. 0165.363067 - 328 8782661
e.mail info@lechateauedizioni.it - www.lechateauedizioni.it

ISBN 978-88-7637-296-4

LA "PREVIA INTESA" PER LA RISCrittURA DEGLI STATUTI SPECIALI

Atti del convegno di studi in ricordo di Valerio Onida

SAINT-MARCEL, VALLE D'AOSTA - 3 MAGGIO 2025

A cura di
Roberto Louvin

LeChâteau



PREMESSA

Roberto Louvin

Il ricordo di Valerio Onida, profondamente legato alle montagne e alle genti della Valle d'Aosta, prende in queste pagine la forma di un ricordo corale da parte di colleghi ed amici che ne hanno apprezzato, negli anni, la scienza costituzionalistica, la fedele amicizia, e la coerenza civica.

Il volume raccoglie gli atti del Convegno tenutosi a Saint-Marcel, in Valle d'Aosta, il 3 maggio 2025 dedicato ad alcuni profili particolari e non da tutti conosciuti dell'autonomia speciale, ossia il principio e le procedure per il conseguimento della 'previa intesa' come condizione per la formulazione e l'approvazione di proposte condivise fra lo Stato e le regioni (e province) autonome in vista della riforma, per via di legge costituzionale, dei rispettivi statuti.

I costituzionalisti che si sono dati convegno nel Comune valdostano che Valerio Onida aveva scelto fin dagli anni Sessanta come luogo privilegiato dei suoi affetti familiari gli hanno voluto rendere omaggio proprio fra le sue amate montagne, alcune delle quali anche teatro di sue impegnative scalate, in una giornata primaverile di serrato e approfondito confronto. Le loro riflessioni si sono focalizzate intorno ad un tema di stringente attualità, la 'previa intesa' che da almeno tre decenni è oggetto di rivendicazione da parte delle istituzioni regionali e di ripetute iniziative parlamentari autonomiste, soprattutto alto-atesine e valdostane. La discussione si è svolta proprio mentre erano in corso processi di concertazione prodromici alla revisione di tutti gli statuti speciali. Le analisi degli studiosi si sono intrecciate con la memoria, sempre viva in tutti, del metodo scientifico e della traiettoria di pensiero del grande Maestro del diritto costituzionale.

Rimane ancora aperta fra gli specialisti, come testimoniano queste pagine, la discussione circa l'obbligatorietà o meno di fissare in un atto preliminare formalmente vincolante l'accordo tra lo Stato e ciascuna Regione speciale sulle modifiche da introdurre nelle rispettive leggi costituzionali fondative degli enti regionali ad autonomia differenziata.

Queste carte statutarie in qualche caso risalgono addirittura a quasi ottant'anni fa, ma tutti i convenuti si sono ritrovati intorno all'idea che il percorso di aggiornamento degli Statuti debba partire da un dialogo costruttivo e da una visione rinnovata e responsabile delle ragioni dell'autonomia.

Nei vari interventi, che rispecchiano le distinte personalità dei loro autori, è presente ovunque la stessa cifra di equilibrio e serietà che ha contraddistinto

l'operosa riflessione onidiana nelle diverse fasi storiche che essa ha attraversato riguardo ai temi dell'autonomia, del regionalismo e del federalismo in Italia, dagli anni Sessanta del Novecento fino all'inizio degli anni Venti del nostro secolo.

A testimonianza del particolare legame che ha unito il Professore alla 'sua' Valle d'Aosta, che nel 2007 lo aveva insignito dell'onorificenza di *Ami de la Vallée d'Aoste*, abbiamo voluto fare spazio anche a tre suoi fondamentali scritti di epoche diverse (1971, 1983 e 2019) dedicati proprio all'ordinamento speciale della Valle.

Mentre i primi due hanno contribuito all'epoca in maniera decisiva, grazie alla profondità delle analisi svolte, alla concezione e formulazione di numerose successive opere di 'diritto regionale valdostano' pubblicate nel corso dell'ultimo quarto del Novecento, il terzo segna l'ultima e più matura riflessione, posteriore all'esperienza di Giudice e Presidente della Corte costituzionale, sul modello autonomistico valdostano, un modello da lui ancora ritenuto "l'espressione più avanzata della concezione – mai affermatasi nell'ordinamento delle altre Regioni – che potremmo dire di autogoverno amministrativo locale pieno o integrale, per cui, in periferia, lo Stato è l'ente territoriale, perché tutte le sue funzioni in periferia sono attribuite non a uffici statali decentrati, ma a organi e uffici della Regione o dei Comuni".

Un carattere storicizzato e originale, certo, ma non dissociato da grandi responsabilità poiché, secondo le parole dello stesso Onida, alla Valle d'Aosta "spetta il compito storico di indicare e percorrere le strade di una rinascita del sistema delle autonomie, non come espressione di istanze di chiusura o di egoismi territoriali, né come terminali di spesa pubblica incontrollata e irresponsabile, ma al contrario come soggetti di vera autonomia responsabile (anche sul piano fiscale e finanziario), aperti al contesto europeo (Regioni per l'Europa di domani), custodendo e sviluppando lo spirito autonomistico, che non è separatismo né isolamento, ma coltiva le differenze nel quadro della più ampia unità nazionale ed europea".

SALUTI ISTITUZIONALI

ANDREA BIONAZ

Sindaco di Saint-Marcel

Un caloroso benvenuto a tutte e tutti da parte dell'amministrazione comunale di Saint-Marcel, in questa giornata speciale dedicata alla memoria di Valerio Onida, che si svolge in un luogo altrettanto speciale come il nostro Castello e, in particolare, negli spazi – realizzati da poco – che sono nati con l'obiettivo di essere uno spazio ibrido di comunità, un luogo dove si possono incontrare persone e, idee, dove si accelerano processi volti a sviluppare una società ed un modo di vivere nuovi – più etici e giusti – con più attenzione alle vere esigenze degli uomini e dell'ambiente in cui si trovano. E quella di oggi rappresenta per noi una grandissima occasione in questo senso.

Rivolgo un saluto particolare a Marco Onida, che conosco da molti anni ormai e che ha fortemente voluto questa giornata.

Naturalmente, per parte nostra, abbiamo accolto con entusiasmo la sua proposta, anche perché si colloca nel solco tracciato tanti anni fa da suo padre e che ora prosegue con l'Associazione "Passione civile con Valerio Onida" di cui è Marco Presidente.

La giornata sarà ricca di interventi ed ogni relatore contribuirà in modo significativo al ricordo (ma non solo) di un uomo di grande levatura morale, una personalità di spicco del mondo accademico ed istituzionale del panorama italiano.

Ringrazio in modo particolare per la loro presenza, il Presidente del Consiglio Regionale della Valle d'Aosta, Alberto Bertin, Stefano Distilli, Consigliere di Amministrazione della BCC Valdostana, l'avv. Adriano Consol, Presidente dell'Associazione "Autonomies Biens Communs", il Presidente dell'UVGAM – Unione Valdostana Guide di Alta Montagna, Ezio Marlier.

Un sentito ringraziamento anche ai numerosi studiosi che si sono dati appuntamento qui questa mattina, Enzo Balboni, Renato Balduzzi, Leopoldo Coen, Antonio D'Andrea, Gianmario Demuro, Mario Ganino, Gianfranco Postal, Giovanni Tarli Barbieri, Lorenza Violini e, non certo ultimo per importanza, Roberto Louvin, animatore convinto di questa giornata per noi così importante.

Mi piace ricordare Valerio Onida in occasione di un'escursione di alcuni anni fa a Mulac nel Vallone di Saint-Marcel, durante la quale ha parlato di fronte ad

un piccolo pubblico molto attento alle sue parole, con la mitezza della sua voce, ma con la grande determinazione del suo pensiero, di ciò che riguarda il *particularisme valdôtain*, dei valori dell'autonomia sempre da attualizzare, da non cristallizzare in un tempo che non esiste più, ma piuttosto come un patrimonio da meritare giorno dopo giorno.

Saint-Marcel, non è un caso, è un paese che da sempre è stato nel cuore di Valerio Onida e della sua famiglia e al quale il Professore è stato molto legato, tanto che scrisse personalmente la prefazione del libro realizzato dall'Amministrazione comunale nel 2015. Questo volume contiene uno straordinario spaccato dei tanti aspetti che caratterizzano Saint-Marcel e il suo territorio rendendolo unico ed è stato concepito con un taglio inusuale rispetto ai libri di questo genere, poiché è stato un lavoro a più mani, nel quale a storici, esperti e ricercatori si sono affiancate persone del paese che hanno messo a disposizione conoscenze e competenze, dando vita ad un'opera sentita e partecipata dall'intera comunità.

Una comunità, quella di Saint-Marcel, che nelle parole stesse di Valerio Onida: “fa memoria della sua storia, di un passato che affonda le sue radici assai lontano nel tempo: la storia della vita di una comunità che si distingue, si direbbe da sempre, per una sua precisa identità”.

Il Professor Onida era felice e si sentiva onorato di potersi annoverare tra coloro che hanno avuto con la comunità locale una relazione non passeggera. E di questa nostra comunità e della sua gente si è dimostrato sempre amico, profondo e attento conoscitore, così come del suo territorio, delle sue particolarità e delle sue tradizioni.

Auguro con questo a tutti una proficua giornata di lavoro.

ALBERTO BERTIN

Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta

Il Professor Valerio Onida non ha bisogno di presentazioni e, tra l'altro, nella giornata di oggi, vi saranno autorevoli esperti e figure a lui vicine che sicuramente ne sapranno tracciare un ritratto, professionale e umano, molto più accurato di quello che potrei fare io.

L'aspetto su cui, invece, vorrei brevemente soffermarmi è un dovere che, a mio avviso, incombe su noi tutti, come comunità, nei confronti di un *Ami de la Vallée d'Aoste* tra i più fedeli e cari.

Il Comune e la comunità di Saint-Marcel, che oggi qui ci ospitano, hanno sicuramente il più diretto e tangibile onere di custodia della memoria del Prof. Onida che ha scelto questa località a lui molto affezionata per la sua sepoltura.

Ma l'impegno della memoria e della riconoscenza per il Prof. Onida spetta all'intera comunità valdostana e, in particolare, alle sue istituzioni.

In questo periodo – vista la ricorrenza dell'anniversario del momento in cui la nostra autonomia moderna trovò le sue basi – siamo portati a ricordare e omaggiare quelle personalità che hanno dato il loro apporto nel porre, appunto, le fondamenta del nostro ordinamento.

Accanto al richiamo di queste personalità, altrettanto importante è il ricordo di quelle figure che, nei settantasette anni di vigenza del nostro Statuto speciale, hanno contribuito alla salvaguardia e al non arretramento della nostra specialità, in un quadro generale non sempre sensibile alle istanze del regionalismo e, in particolare, del regionalismo speciale.

Tra queste figure spicca proprio il Prof. Onida che, per l'autonomia della Valle d'Aosta, si dimostrò attento e attivo custode, sempre lineare e costante nel sottolineare come la specialità, per la nostra regione, non fosse una opzione tra tante, bensì il portato di una precisa e coerente concezione dell'autogoverno risalente già all'epoca addirittura antecedente al nostro Statuto.

Una capacità di custodia e di "cura" della nostra autonomia di cui il Prof. Onida seppe dare prova, innanzitutto, nei suoi ruoli istituzionali: ricordo naturalmente il suo contributo quale relatore della celebre sentenza della Corte costituzionale del 2003 in tema di attribuzione di funzioni prefettizie al Presidente della Regione.

Ma la stessa attenzione e sensibilità trasparivano anche nelle occasioni di studio e confronto, proprio come quella oggi dedicata alla sua memoria che ringrazio le Associazioni "Autonomies Biens Communs Vallée d'Aoste" e "Passione Civile con Valerio Onida" per aver organizzato e che il Consiglio regionale, il Comune di Saint-Marcel, la Bcc Valdostana e l'Unione valdostana guide di alta montagna hanno voluto sostenere.

E se quello che la figura di Onida ci impone è un dovere di custodia della sua memoria, il tema scelto per questa giornata di studi è l'occasione per guardare al futuro della nostra autonomia speciale, con una duplice consapevolezza.

Da un lato, non è più rinviabile una attualizzazione degli ordinamenti speciali che passi attraverso un serio e complessivo aggiornamento dei relativi Statuti.

Dall'altro, questa attualizzazione – in un periodo storico in cui i rischi di confusione e di sovrapposizione tra regionalismo ordinario e speciale si fanno concreti – necessita del recupero di una consapevolezza di base e cioè che la specialità è un fatto non “differenziato”, ma, per dirlo alla spagnola, è un fatto “differenziale”.

L'affermazione del meccanismo della “previa intesa” per la revisione statutaria, come auspicato ormai da molti anni, andrebbe proprio nella direzione di assicurare alla specialità una prospettiva di attualizzazione garantita. In altre parole, assicurerebbe – insieme alla possibilità di innovazione ed evoluzione – quel dovere di cura e custodia dei fondamenti della specialità tanto caro al Professor Onida.

È un grande piacere e onore, come Banca di Credito Cooperativo Valdostana, banca di territorio e di comunità, essere stati coinvolti ed aver potuto supportare questa importante iniziativa e per me, come amministratore, poter portare il saluto e l'augurio di buon lavoro, tanto più che grazie all'amico Prof. Louvin ho potuto seguirne dall'inizio gli sviluppi dell'organizzazione.

Non voglio addentrami negli importanti temi tecnici che verranno trattati ed approfonditi dagli illustri relatori e che sono stati introdotti, ben meglio di quanto potrei fare io, da chi mi ha preceduto negli indirizzi di saluto, ma non posso non sottolineare come, tenuto conto che si toccheranno i principi della Costituzione e dell'Autonomia, allo stesso modo noi banche di credito cooperativo abbiamo quali principi fondanti proprio quelli che sono rispecchiati dalla nostra Costituzione: in primis l'articolo 47, che stabilisce che "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme" e, ancora di più, nella nostra specifica natura il principio previsto dall'art. 45, con il quale la nostra Costituzione "riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata".

La nostra banca, quale cooperativa, è una banca che ha come missione anche il sostegno del territorio e il suo sviluppo, in tutte le sue forme, un sostegno che non significa e non si deve limitare solo all'erogazione di credito e di servizi bancari, ma deve garantire una presenza fisica capillare attraverso i propri sportelli in un mercato che vede una progressiva desertificazione bancaria da parte degli istituti che seguono logiche improntate al solo profitto.

Un sostegno, appunto, che si esplicita e si deve esplicitare anche nel favorire e supportare lo sviluppo sociale e culturale dei nostri territori.

E quale occasione migliore, allora, per dimostrarlo se non quella odierna nella quale si celebra, con una importante giornata di studi e con il contributo di esperti giunti da ogni parte d'Italia, un illustre "valdostano d'adozione e di affezione" come il Prof. Valerio Onida, che insieme alla sua famiglia ha saputo creare e sviluppare un rapporto profondo e intimo, oserei dire anche spirituale, con il nostro territorio, con le genti valdostane e con le nostre istituzioni. Un rapporto speciale – come la nostra autonomia – con le ricchezze del territorio e della comunità quale quello che spesso è in grado di creare meglio di noi chi scopre da "visitatore" la nostra Regione e che probabilmente riesce ad apprezzarle meglio di noi che qui viviamo quotidianamente e a capire quanto siano preziose e fragili.

Persone come il Professor Onida che scelgono questa Valle e con le loro qualità e la loro sapienza, sanno creare sinergie con le risorse e le persone migliori del no-

stro territorio e della nostra comunità, contribuendo alla tutela e al rafforzamento delle nostre istituzioni e della nostra autonomia.

E da persona cresciuta e che ha vissuto qui vicino, a Châtillon, non posso non ricordare e apprezzare il lungo rapporto speciale, profondo e proficuo proprio per la crescita e la tutela delle nostre istituzioni e dell'autonomia speciale, che il Professor Onida aveva sviluppato con il Senatore Cesare Dujany e testimoniato qui oggi anche dalla presenza del figlio del Senatore, l'avvocato Adolfo Dujany.

Momenti di riflessione, di confronto e di elaborazione come quello odierno, su un tema così delicato e fondamentale per il futuro della nostra comunità, rappresentano un'occasione di arricchimento e di riflessione per tutti noi e la conferma di un impegno comune a rafforzamento dello Statuto speciale, alla cui speciale organizzazione la nostra Banca ha voluto contribuire fattivamente.

Auguro quindi buon lavoro a tutti voi, certo dell'ottima riuscita di questa giornata e del contributo che potrà portare alla discussione, in un contesto in rapida evoluzione nel quale non sono ancora ben chiare e definite le declinazioni e i confini esatti delle riforme costituzionali in atto.

ADRIANO CONSOL

Presidente "Autonomies Biens Communs Vallée d'Aoste"

Buongiorno e benvenuti a questo convegno in onore del Prof. Valerio Onida. Permettetemi di rivolgere alcuni ringraziamenti.

Un grazie sincero anzitutto al Dottor Marco Onida e all'Associazione "Passione civile con Valerio Onida" che sono stati fondamentali per l'organizzazione al nostro fianco del convegno alla memoria non solo di un insigne giurista e Presidente della Corte costituzionale, ma anche di un uomo di profonda cultura giuridica, democratica e civile, regionalista attento e convinto e *Ami de la Vallée d'Aoste*.

Siamo inoltre riconoscenti al Consiglio regionale della Regione Autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, nella persona del suo Presidente dottor Alberto Bertin che, insieme alla Banca di Credito Cooperativo Valdostana e al Comune di Saint-Marcel, hanno sostenuto anche finanziariamente questa nostra iniziativa culturale che, ci auguriamo, sia di interesse e di attualità per la comunità valdostana.

Un ringraziamento particolare va rivolto altresì al Consiglio di amministrazione della BCC Valdostana, qui autorevolmente rappresentato dal dottor Stefano Distilli, per aver creduto nella proposta avanzata dalla Associazione "Autonomies Biens Communs Vallée d'Aoste", concedendoci un generoso sostegno finanziario.

Apprezziamo molto il patrocinio morale dell'"Unione valdostana guide di alta montagna", nella persona del suo Presidente Ezio Marlier che, come è noto ai più, cura la formazione e la gestione dell'Albo Professionale regionale delle guide alpine e aspiranti guide alpine della Valle d'Aosta e che ha tra i suoi scopi principali quello di contribuire alla migliore organizzazione della professione di guida e di aspirante guida alpina in Valle d'Aosta, promuovendo la qualificazione tecnico-professionale di questa professione.

E infine, non certo ultimo per importanza, un doveroso ringraziamento va rivolto al Sindaco del Comune di Saint-Marcel, Andrea Bionaz, e a tutta l'Amministrazione comunale per averci sostenuto e per ospitarci in questa magnifica cornice, il Castello di Saint-Marcel, testimonianza della storia locale e naturalmente della Valle d'Aosta.

Un saluto cordiale e il nostro grazie più sentito ai relatori presenti oggi in sala, coordinati dal Prof. Antonio D'Andrea dell'Università di Brescia: il Prof. Renato Balduzzi e il Prof. Enzo Balboni dell'Università Cattolica di Milano, il Prof. Giovanni Tarli Barbieri dell'Università di Firenze, la Prof.ssa Lorenza Violini dell'Università di Milano, il Prof. Gianmario Demuro dell'Università di Cagliari e il Prof. Leopoldo Coen dell'Università di Udine. E non posso dimenticare anche chi parteciperà oggi pomeriggio al momento più intimo di ricordo dedicato allo scomparso Prof. Onida, ossia il Prof. Mario Ganino dell'Università di Milano, il Prof.

Gianfranco Postal dell'Università di Udine e un nostro grande amico, la guida alpina Antoine Carrel, Presidente Emerito della Società delle Guide del Cervino.

Apprezziamo molto gli sforzi che avete fatto per essere qui con noi oggi e per gli interventi che svolgerete.

Un saluto e il mio personale ringraziamento va qui a tutti i soci e ai collaboratori delle Associazioni "Autonomies Biens Communs Vallée d'Aoste" – tra cui non potrei dimenticare l'amico Prof. Roberto Louvin con cui ho avuto il piacere di condividere un bel periodo giovanile di attività professionale – e "Passione civile con Valerio Onida" che hanno reso fattivamente possibile l'incontro odierno di studio e di ricordo.

A margine dei ringraziamenti, mi sia consentito di svolgere anche alcune brevi considerazioni personali sulla figura del Prof. Valerio Onida e sul tema dell'odierna giornata di studio in suo onore.

La prima volta che ho sentito parlare del Prof. Valerio Onida è stato in occasione degli studi universitari presso la Facoltà di Giurisprudenza di Torino ed in particolare in occasione del corso di Diritto regionale tenuto dal Prof. Giorgio Lombardi.

Agli studenti valdostani, il Prof. Lombardi dava la possibilità di apprendere non solo i lineamenti generali dell'ordinamento regionale generale, ma altresì di approfondire le peculiarità dell'ordinamento della Regione Autonoma della Valle d'Aosta.

Il libro di testo in uso all'epoca era un manualetto della collezione "Ordinamento amministrativo delle Regioni" curato nello specifico dal dottor Renato Barbagallo, in allora Segretario generale della Regione Autonoma della Valle d'Aosta, dal titolo *La Regione Valle d'Aosta*.

Il dottor Barbagallo, nell'illustrare le competenze legislative regionali, dedicava un capitolo all'art. 3 dello Statuto di Autonomia della Valle d'Aosta (L. Cost. n. 4 del 1948) che elenca le materie attribuite alla competenza legislativa della Regione in cui essa ha "potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente, per adattarle alle condizioni regionali".

Come potete immaginare, tale formulazione letterale ha dato luogo ad un dibattito che ha visto contrapporsi due orientamenti e pone due interrogativi: che tipo di potestà legislativa disciplina l'art. 3? Si tratta di una potestà che appartiene alla species "integrativa ed attuativa" o alle species "concorrente"?

Il Prof. Valerio Onida fu tra coloro che convintamente sostenne che nelle materie di cui all'art. 3 dello Statuto, la Regione Autonoma della Valle d'Aosta ha competenza legislativa concorrente.

Questa è stata per me la prima occasione per conoscere come brillante studioso di Diritto regionale il Prof. Valerio Onida.

Vi sono state poi altre occasioni che per ragioni di tempo non posso qui ricordare. Posso solo riconoscere che la passione e l'attaccamento per le vicende e per la

cultura non solo giuridica della nostra regione non si è limitata a interventi scritti come quello che ho ora evocato: sono stati tanti gli studi e i contributi che il Professore ha reso alle istituzioni della Valle d'Aosta e ai singoli valdostani più in generale, tanto da decidere di traslare le spoglie mortali dei suoi cari nel cimitero di questo Paese, Saint-Marcel, e di aver scelto di esservi esso stesso tumulato: non una scelta casuale.

Ricordo da ultimo che il 7 settembre 2007, la Regione Valle d'Aosta ha insignito il Prof. Valerio Onida del titolo di *Ami de la Vallée d'Aoste* in quanto:

[...] ha coniugato la sua passione per la Costituzione con l'amore per la Valle d'Aosta. La sua personalità schiva ben si è inserita tra le montagne valdostane, dove la sua sensibilità per le minoranze e le differenze ha trovato terreno fertile. Ha posto al servizio della Valle d'Aosta il suo prestigio e le sue competenze, dando un contributo sostanziale all'attuazione dell'ordinamento regionale e, più di recente, alla riflessione in corso sullo Statuto.

Questi sono piccoli ricordi di Valerio Onida come uomo; altri meglio di me potranno, nel corso di questa giornata, ricordarlo come Professore universitario, Presidente della Corte costituzionale, uomo animato da passione per la democrazia, per le minoranze linguistiche, per la montagna, ma anche per il dialogo che sapeva intrattenere con le persone più semplici, posto che – come ha ricordato la Prof. Cartabia – per il Prof. Onida “nessuno era insignificante, nessuno era un nessuno ... un giurista grandissimo ... ma soprattutto un giurista attento ad ogni persona”.

Alcune considerazioni permettetemi a questo punto di svolgerle anche in merito al tema della nostra giornata di studio.

Come è noto a tutti, le Regioni ad autonomia differenziata in Italia sono cinque, tutte diverse per la loro storia, ma accomunate dal fatto che il loro patto fondativo – lo Statuto speciale, per intenderci – è una legge costituzionale.

Gli Statuti di quattro di queste regioni – Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige – risalgono al 1948, lo statuto del Friuli Venezia Giulia risale invece al 31 gennaio 1963.

Sono passati quasi ottant'anni e per la maggior parte di queste regioni gli statuti hanno subito integrazioni e modifiche, in alcuni casi anche rilevanti se si pensa al Trentino-Alto Adige, e ogni volta ciò è stato possibile attraverso il procedimento di revisione aggravato di cui all'art. 138 della Costituzione, dato che gli Statuti sono stati adottati con leggi costituzionali.

Il 3 ottobre 2023, un po' in sordina, i Presidenti delle Regioni Autonome, sotto l'impulso e a “Südtiroler Traktion”, hanno presentato alla Presidente del Consiglio dei ministri, Giorgia Meloni, un disegno di legge costituzionale contenente «Di-

sposizioni concernenti l'adeguamento degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale in attuazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3».

Si tratta di un disegno di legge (peraltro incompleto) composto da sei soli articoli, di cui cinque destinati a disciplinare l'adeguamento degli Statuti di ciascuna delle cinque Regioni autonome e l'art. 6 contenente una norma transitoria in forza della quale «Fino alla completa revisione degli Statuti speciali continua ad applicarsi l'articolo 10 della legge costituzionale 8 ottobre 2001, n. 3».

Due aspetti di questo disegno di legge, tra i tanti che si potrebbero mettere in evidenza, ritengo opportuno sottolineare.

Questo disegno di legge costituzionale costituisce una “proposta a freddo”, mutuando le parole del Prof. Roberto Louvin: i suoi contenuti non sono stati oggetto di dibattito in seno alle assemblee elettive regionali e meno ancora di fronte alla pubblica opinione.

Ma la c.d. “previa intesa”, di cui si parlerà oggi, sarà veramente la via obbligata per il processo di riforma degli Statuti speciali? Questa via presenta una valenza certamente positiva, ma anche alcuni aspetti critici, se solo si pone mente al fatto che le assemblee elettive regionali saranno chiamate a decidere su un testo da altri predisposto e si troveranno nella condizione di dover prendere o lasciare la complessiva proposta di revisione, senza avere probabilmente la possibilità di interloquire e soprattutto senza poter partecipare alla “costruzione condivisa di una soluzione comune”.

Gli ultimi sviluppi di questo percorso sono, per quanto mi è dato sapere, i seguenti: dopo un primo tentativo di definizione di un percorso comune di modifica degli Statuti delle regioni autonome, a partire dal mese di ottobre 2024 si procederà alla revisione di ciascuno Statuto separatamente mediante la costituzione di tavoli bilaterali di confronto tra lo Stato ed ogni singola Regione autonoma.

La prima Regione ad aver avviato il confronto è stata, non a caso, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*: tale confronto è culminato il 3 aprile 2025 con la presentazione da parte del ministro Calderoli ai Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano della versione riveduta del progetto di riforma, seguita il 9 aprile 2025 dalla trasmissione ufficiale del documento approvato dal Consiglio dei ministri in vista del successivo inoltro alle assemblee provinciali e al Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per l'acquisizione del “parere non vincolante” di cui all'art. 103 dello Statuto di Autonomia.

Ad oggi non vi sono ancora novità significative per quanto riguarda l'iter che dovrebbe portare alla costituzione del tavolo bilaterale Stato/Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* in vista della revisione della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4.

Stiamo quindi attraversando una fase ancora molto incerta.

Chiudo il mio intervento rivolgendo agli autorevoli studiosi presenti oggi alcuni quesiti sui possibili esiti della revisione degli Statuti speciali.

Le aspettative delle Regioni autonome verranno rispettate o resteranno deluse?

Le Regioni, terminato il percorso di adeguamento dei loro Statuti, avranno maggiori possibilità di manovra o dovranno comunque continuare a fare i conti con limitazioni derivanti da interpretazioni restrittive della Corte costituzionale?

Le quattro Regioni autonome che, a differenza della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, non godono di protezione o copertura internazionale della loro autonomia, riusciranno a completare il processo di revisione conservando una loro differenziazione rispetto alle Regioni di diritto comune come è stato in passato? Le comunità di riferimento potranno trarre giovamento dal processo di revisione in atto sotto il profilo della ripartizione verticale del potere tra Stato centrale e le Autonomie regionali la riforma in itinere potrebbe incidere, sia pure in modo indiretto, sulla forma di Stato della nostra Repubblica?

Mi scuso con tutti Voi e, sperando di non aver sottratto troppo tempo prezioso ai lavori di questa giornata, vi ringrazio per l'attenzione ed auguro a tutti un buon lavoro.

SEZIONE I



I SENTIERI DI VALERIO: VALERIO ONIDA E LA VALLE D'AOSTA

Marco Onida

Presidente "Associazione Passione civile con Valerio Onida"

Valerio Onida amava profondamente la Valle d'Aosta, Regione in cui ha trascorso molto tempo, a partire dal 1960. Il 20 agosto di quell'anno, allora ventiquattrenne, amante delle camminate, passione da pochissimo mutuata dalla famiglia della sua futura sposa, sale sul Cervino. Quattro cordate, due aspiranti guide (allora si chiamavano "portatori") e tutti sotto la fidata conduzione della mitica guida Luigi Carrel, detto anche *Carrellino*.

Qualche anno dopo, nel 1968, è un bel sentiero quello che lo porta a scoprire una località isolata, sulla collina di Saint-Marcel, ai piedi di un vallone selvaggio totalmente fuori dalle rotte turistiche (allora come lo è oggi), uno dei pochi luoghi rimasti, dal punto di vista naturalistico, pressoché identici a come erano in passato. Il sentiero che lo porta a scoprire Saint-Marcel è quello che collega Gimillan di Cogne (luogo in cui Valerio Onida si trovava in villeggiatura) al Colle di Saint-Marcel e da lì all'omonima collina che ospita il magnifico Santuario di Plout. Il sentiero percorso durante una giornata interminabile, accompagnato da moglie e cognata e tre bambini di 5, 4 e 2 anni al seguito, terminava proprio al Santuario, luogo raggiunto solo a notte fonda. Da quella mitica traversata per sentieri è nata l'idea di stabilirsi sulla collina di Saint-Marcel, durante lunghi periodi estivi e non solo, nei successivi 54 anni (fino alla sua morte, anzi, oltre, dato che oggi riposa nel cimitero di Saint-Marcel).

In quegli anni la parola "sentiero" assumeva un significato che oggi si è largamente perduto. Si andava per monti con le preziose cartine dell'IGM (Istituto Geografico Militare) sottomano e capitava spesso di doversi cercare il "sentiero", che a volte spariva, oppure diventava invisibile per il sopraggiungere dell'oscurità (gli è capitato di dover trascorrere la notte all'addiaccio).

Questo volume non tratta di montagna ma di diritto regionale, di autonomie speciali. Raccoglie contributi e testimonianze di autorevoli costituzionalisti che hanno partecipato, il 3 maggio 2025, ad una giornata di studio sul tema dell'autonomia speciale dedicata a Valerio Onida.

Giornata che in parte ha avuto per tema gli aspetti "privati" di Valerio Onida e la montagna, come appunto la salita al Cervino.

La *Vallée* di Valerio Onida non era, appunto, solo la montagna, ma la Regione, quella che fra le regioni speciali può fregiarsi dello statuto di autonomia più antico. Terra natia di personaggi del calibro di Chanoux, Chabod e Dujany (a cui lo legava un sentimento di grande amicizia e stima reciproca).

Nel mondo del diritto costituzionale e del diritto regionale, la sua "ricerca del sentiero" è stata la ricerca di soluzioni ai problemi e quesiti giuridici che via via gli venivano posti, e in relazione ai quali elargiva consigli, credo saggi, vorrei testimoniare, in maniera disinteressata, mosso dalla passione e mai da altre preoccupazioni. Consigli per il buon funzionamento della macchina regionale e dei suoi enti (fra i quali, ricordo l'associazione delle Guide Alpine e l'Institut Agricole).

In questo cammino, la cartina che lo accompagnava per "sentieri" è stata la Costituzione repubblicana. Nel caso di specie il fatto che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento come recita l'art. 5.

È nota la visione "pratica" del diritto costituzionale che Valerio Onida amava sostenere e diffondere. Non pezzi di carta su cui elaborare complicate teorie, ma una guida da applicare. Come egli sosteneva spesso, per il "buon governo" a favore dei cittadini, il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali e del decentramento amministrativo sono indispensabili (anche se non sufficienti, occorrendo ovviamente anche buoni amministratori che, constatava con un po' di nostalgia, sono da tempo sempre più difficili da trovare).

Da parte dell'Associazione "Passione civile con Valerio Onida", un ringraziamento a tutti coloro che hanno contribuito a questo volume.

LA “PREVIA INTESA” SULLE RIFORME DEGLI STATUTI SPECIALI: UNA INTRODUZIONE AL DIBATTITO

Antonio D’Andrea
Università di Brescia

1. Nel breve catalogo dei principi fondamentali che informano la nostra Costituzione, siamo soliti inserire il principio autonomistico, che discende dall’art. 5. Tale principio merita questo *status* perché realizza il precipitato composito di due principi altrettanto fondamentali: il pluralismo e la democrazia¹. L’autonomia degli enti territoriali diversi dallo Stato si incarica proprio di organizzare una pluralità (che è innanzitutto geografica, ma poi storica, economica e sociale) secondo un modello di gestione *democratica* della “cosa pubblica” locale. L’autonomia territoriale è necessariamente ed inderogabilmente democratica e, da questo punto di vista, essa non fa altro che sgorgare dalla sovranità popolare iscritta nell’art. 1 Cost., sovranità che non si limita ad innervare gli organi centrali dello Stato, ma si espande e si diffonde a tutte le manifestazioni del potere che si articolano sul territorio.

L’esistenza delle Regioni speciali è generata proprio da questo principio, spesso e volentieri (almeno nei casi delle Regioni speciali del Settentrione d’Italia) in connubio con il principio internazionalista: la Costituzione compie la scelta originaria di riconoscere forme e condizioni particolari di autonomia o a territori per lungo tempo contesi con altre Nazioni (come il Trentino-Alto Adige; il Friuli Venezia Giulia) o a territori dove una peculiare situazione di pluralismo linguistico-culturale è sempre esistita, tendenzialmente in forma pacifica, proprio come è il caso della Valle d’Aosta che oggi ci ospita, proprio a Saint-Marcel, luogo iconico non solo per il mio Maestro, Valerio Onida (che in effetti riposa a qualche centinaio di metri da questa suggestiva *location*) e la sua famiglia, ma anche per chi vi parla sin da quando ha avuto la possibilità di arrivare, in anni oramai lontani, al pianoro delle “baite” di Sazaillan, per trascorrere momenti belli e indimenticabili in compagnia del Professore e dei suoi cari.

2. Nell’immaginario collettivo nazionale si è portati a credere che gli Statuti speciali siano tali perché attribuiscono più poteri alle Regioni interessate.

Da tecnici della materia dobbiamo invece ricordare sempre che la “specialità” di questi atti è duplice e riguarda essenzialmente il *quomodo*, la procedura, e non il *quantum*, che è rimesso alla discrezionalità politica.

1 V. Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 1997, pp. 99 ss.

Le specialità degli Statuti stanno dunque nell’iter legislativo che li caratterizza, che è quello delle “altre leggi costituzionali” di cui all’art. 138 Cost., con una significativa variazione concernente il divieto di referendum popolare sulla legge costituzionale statutaria.

L’altro grande elemento di specialità sta nel fatto che non c’è identità tra il legislatore statutario e l’ente destinatario dello Statuto: la specialità costituisce una grande eccezione all’autogoverno delle Regioni che ne sono interessate, le quali – diversamente dalle consorelle “ordinarie” – non possono approvare la loro legge fondativa.

Questa situazione non è priva di una giustificazione d’ordine costituzionale: gli Statuti speciali, con la loro forza di leggi costituzionali, hanno la possibilità di derogare alla Costituzione e, in particolare, possono variare il quadro delle competenze legislative attribuite alle Regioni e sottratte alla potestà statale. Dunque, è il Parlamento nazionale ad approvare gli Statuti speciali, nella sua veste di legislatore costituzionale, attraverso una funzione – quella di revisione – che lo colloca in una posizione significativamente diversa da tutte le altre assemblee elettive pur dotate di poteri legislativi (cfr. Corte cost., sent. n. 1 del 2014).

Con la riforma del Titolo V viene a crearsi una situazione al limite del paradossale: alle regioni ordinarie è attribuita piena autonomia statutaria, mentre le regioni a statuto speciale restano “imbrigiate” nella procedura dell’art. 138 Cost. e prive della capacità di definire le proprie regole fondamentali.

A questo cortocircuito si tenta di rimediare con l’introduzione delle c.d. leggi statutarie, che sono una particolare fonte intermedia fra il piano delle leggi costituzionali (lo Statuto speciale) e quello della legislazione ordinaria, svolgendo il ruolo che in altri ordinamenti è attribuito alla c.d. legge organica. A questa particolare categoria di leggi viene rimessa la disciplina “strutturale” della forma di governo regionale, garantendo così alle Regioni speciali il recupero di una parziale autonomia regolatoria dei tratti essenziali del loro governo.

Un certo grado di compartecipazione delle Regioni viene poi riacquisito in sede di redazione delle norme attuative degli Statuti speciali, emanate tramite decreti legislativi del Governo, ma al di fuori della cornice della “delega” di cui all’art. 76 Cost.

Si tratta di una compartecipazione ad alto livello di tecnicità, dato che nelle Commissioni paritetiche incaricate di stilare queste norme siedono anzitutto esperti, certo chiamati a difendere gli interessi locali “contro” quelli nazionali unitari, protetti dallo Stato.

Dunque, il nuovo orizzonte delle autonomie speciali è di potersi ingerire, in maniera più significativa, nella procedura costituzionale di revisione dei loro Statuti, più di quanto non sia possibile per loro fare al momento, dato che i Consigli regionali sono chiamati ad esprimere un mero parere, e fermo restando

il fatto che sino a quando la specialità passerà attraverso la deroga costituzionale il procedimento dell'art. 138 Cost. risulta *incontournable*.

Questa forma di “ingerenza”, cioè di compartecipazione effettiva alla revisione statutaria, sarebbe identificata nella “previa intesa”, principio che si trova attualmente in discussione nel disegno di legge costituzionale per la riforma dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige (A.C. XIX, D.d.l. n. 2473) e che da sempre è contemplato, in Costituzione, al terzo comma dell'art. 8 (laddove si disciplinano i rapporti tra Stato e confessioni religiose) e, dopo la revisione del Titolo V nel 2001, come si avrà occasione di ribadire, al terzo comma dell'art. 116 Cost. (al fine di conseguire forme di autonomia c.d. differenziata per le Regioni ordinarie).

Il principio, a dire il vero, si configura come un *principio di non regressione salvo intesa*: significa, cioè, che le Camere possono sempre e comunque approvare una legge costituzionale di revisione dello Statuto speciale, ma se non vi è l'intesa – data dal Consiglio regionale e dai due Consigli delle province autonome, a maggioranza assoluta, dopo la prima delibera delle Camere – i livelli di autonomia devono restare invariati.

Su questo modello, vale la pena formulare due ordini di considerazioni.

Il primo è che va positivamente salutata la connotazione schiettamente *parlamentare* dell'intesa. La riforma in questione sancirebbe dunque il necessario incontro fra due corpi rappresentativi, quello nazionale e quello regionale, e non – come di solito avviene nelle procedure di “leale collaborazione” – fra gli Esecutivi dei due livelli di governo. D'altra parte, sono i parlamenti che subiscono *in primis* gli effetti di una revisione statutaria: le Camere nazionali perderanno quote di potere legislativo in determinate materie rispetto al territorio regionale; i Consigli – provinciali e regionali – ne acquisiranno. L'intesa assume poi una valenza nettamente *politica*: sarà preceduta, assistita, contornata da mediazioni tecniche e burocratiche, ma poi le assemblee assumeranno una posizione politica, maturata dietro considerazioni dello stesso genere. In un'epoca in cui il declino della funzione parlamentare sembra inarrestabile, ciò sembra un segnale positivo che va in senso contrario. Da un certo punto di vista, sembra costituzionalizzata fra lo Stato e le Regioni speciali una relazione, tipicamente e meritoriamente valdostana, «più di tipo collaborativo o al limite compromissorio che non di tipo contestativo»².

Il secondo ordine di considerazioni deve quantomeno problematizzare – tanto più da parte di un giurista che non vive in una Regione speciale – questo principio di non regressione salvo intesa. La riforma statutaria mira ad indebolire

² Come scrisse proprio V. Onida, *Aspetti dell'autonomia della Valle d'Aosta*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 2/1971, p. 288.

i vincoli posti dalla legislazione nazionale alla potestà legislativa trentina, eliminando il riferimento alle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. È ben noto che la formulazione così vaga si prestava a letture ampie, in particolare da parte della Corte costituzionale, che interferivano significativamente con l’autonomia regionale. Mi pare, però, che tutto il sistema vada verso una sostanziale “pietrificazione” dello Statuto speciale.

Da un lato, è vero che gli “interessi nazionali” sono confermati come vincoli da rispettare da parte della competenza legislativa trentina, ma non esistono procedure per identificarli e sancirli; quindi, il rischio che diventi un limite evanescente – potenzialmente anche a vantaggio della Regione, ma tendenzialmente a beneficio dello Stato – esiste.

Dall’altro lato, se lo Stato verificasse una qualche disfunzione nel riparto di competenze, tale da legittimare una riappropriazione di alcune di esse, basterebbe che uno dei consigli provinciali si opponesse (cioè, approvasse a maggioranza relativa...) per impedire la retroversione della competenza. Il che solleva dubbi sul rapporto fra questa nuova procedura e l’eventuale esercizio di poteri sostitutivi ai sensi dell’art. 120 Cost., che forse si trovano paradossalmente dilatati, come unico strumento per far fronte a situazioni di questo tipo.

Infine, bisogna domandarsi che ne sarà delle altre: l’impressione ed il rischio è che si vada verso una regione sempre più speciale (il Trentino), “inseguita” dalle altre due Regioni del Nord (Valle d’Aosta e Friuli Venezia Giulia), mentre resta ferma e forse concretamente ridotta la specialità delle due Isole maggiori, malgrado il riconoscimento ulteriore che la riforma del 2022 ha voluto iscrivere nell’art. 119 Cost.

Il tutto mentre per le Regioni ordinarie sembra ormai interrotto il sentiero che avrebbe condotto al c.d. “regionalismo differenziato” che, pur mantenendosi su un binario diverso e non confondibile rispetto alla specialità originaria, resta nondimeno una nuova forma di attuazione del principio autonomista che, in prospettiva, potrebbe peraltro giovare all’ordinamento regionale nel suo complesso, proprio per la nuova “mentalità devolutiva” che vorrebbe istillare negli apparati del potere centrale. E che viene pertanto impostata dalla disposizione costituzionale in chiave “collaborativa”: anche in tal caso la legge parlamentare di devoluzione di ulteriori e particolari condizioni di autonomia da attribuire alle Regioni interessate a tale “accrescimento” presuppone una previa intesa tra queste e lo Stato³.

³ È bene ribadire che i problemi che pure pone l’attuazione dell’autonomia differenziata non possono oscurarne il positivo potenziale a costruire uno Stato regionalista più autentico: sul punto rinvio a A. D’Andrea, *Attenzione a non demonizzare l’autonomia regionale, inclusa quella “differenziata”*, in *Federalismi.it - Paper*, luglio 2024.

3. In conclusione di questi cenni introduttivi, resta più in generale la constatazione amara che il tema dell'autonomia regionale, nel nostro Paese è stato da oltre trent'anni percepito da tanti come una delle chiavi da utilizzare per provare a "separare" le sorti del Nord, operoso, ricco e produttivo, dalle altre "zavorre" territoriali che, del tutto disinteressate all'attuazione del principio autonomistico ne rallentano la crescita e la capacità di stare al meglio nel mercato oramai globalizzato, con l'unico obiettivo di restare aggrappate al traino dello Stato centrale.

Credo si possa dire che il precetto costituzionale dell'autonomia territoriale, a partire dal livello regionale, sia da parte di chi lo promuove e spera di potenziarlo, sia da parte di chi lo giudica, al più, una temeraria aspirazione che finisce per allargare la "distanza" economico-sociale tra le nostre Regioni a tutto svantaggio dei territori più fragili, è stato e viene tramutato in fertile terreno di scontro politico di ben altra portata⁴. Ed è così che le buone ragioni del consolidamento del principio democratico, connesso al riconoscimento e alla promozione dell'autonomia territoriale, sono state di volta in volta soppiantate da altre valutazioni di tutt'altro segno destinate a "pesare" beffardamente nel gioco della politica nazionale⁵.

4 È sufficiente solo richiamare tutto quello che ha preceduto in termini di valutazione politica e degli scenari istituzionali "gettati in pasto" alla pubblica opinione, in occasione della contrastata approvazione della c.d. legge Calderoli (n. 86 del 2024) sulle modalità procedurali finalizzate a consentire il raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regioni e sulle funzioni trasferibili tra i due livelli di governo; così come pure della raccolta di firme promossa dalle forze di opposizione parlamentare e dal sindacato per ottenere l'abrogazione per via popolare e, infine, a commento delle note sentenze della Corte costituzionale (la prima, n. 192 del 2024, "demolitoria" del meccanismo legislativo richiamato e la seconda, n. 10 del 2025, di inammissibilità del referendum abrogativo sui "resti" di quella disciplina legislativa).

5 Per restare sul tema, ancora caldo, del c.d. regionalismo differenziato si può ricordare come semplice dato oggettivo come per molto tempo nell'ordinamento italiano il tema delle ulteriori forme di autonomia da concedere alle Regioni ordinarie non è stato affatto all'ordine del giorno di nessuna agenda politico-istituzionale e neppure promosso e sollecitato dalla Lega, forza politica autonomistica per eccellenza, esplosa tra la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta, agitando persino il vento secessionista, sotto la *leadership* storica di Umberto Bossi. Tale forza politica, nel nome dell'indipendenza della Padania, tra il 1992 e il 1996 in tre Legislature (l'XI, dove ancora compariva la Lega Lombarda, con voti pari all'8,65%; la XII, con il 10% e la XIII con 10,7% dei consensi in favore della Lega) ha finito per alimentare le stesse riforme costituzionali approvate dal centro-sinistra nella XIII Legislatura e poi confermate, con scarsissima partecipazione popolare, dal referendum costituzionale dell'ottobre del 2001 (prima l'elezione diretta dei Presidenti di Regione e in seguito, sotto la guida di Giuliano Amato, la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione con inserimento dell'evocato art. 116, terzo comma). L'autonomia differenziata non era neppure contemplata dalla revisione costituzionale, nominalmente federalista, promossa dal Governo di centrodestra guidato per la seconda volta da Berlusconi e con

Tutto ciò ha finito per fare considerare, nell'immaginario di molti, le Regioni speciali piuttosto come la dimostrazione ulteriore dell'esistenza irragionevole – almeno, qui, ora e adesso – nella nostra Repubblica, di “privilegi” arcaici spettanti ad alcuni territori e non ad altri che pure li meriterebbero. È, in effetti, significativo, a mio modo di vedere, che in questi anni pochissimi tra i sostenitori del regionalismo “politico”, a quel che risulta, abbiano difeso il principio autonomistico partendo dall'accettazione piena delle Regioni speciali che, come è noto, origina da vicende antecedenti la stessa approvazione della nostra Costituzione. La specialità regionale come assetto qualificativo della Repubblica una e indivisibile, resta – è bene ribadirlo – una forma statutale in grado di tenere insieme territori geograficamente lontani e diversificati sotto molteplici aspetti. Proprio in questo contesto sarebbe superfluo rammentare come essa sia stata una felice intuizione e tuttavia occorre insistere su questo aspetto, posto che da tempo proprio per queste Regioni si pone il tema ineludibile della riscrittura statutaria più adeguata all'evoluzione della nostra stessa vicenda democratica.

Il riconoscimento *ab initio* di una elastica declinazione del principio autonomistico e l'individuazione di soggettività peculiari poste nelle condizioni istituzionali di autogovernarsi al meglio nel quadro costituzionale unitario non è un legato che ci è stato consegnato per un capriccio della storia, ma la salvaguardia di vicende umane, non solo territoriali, che nel tempo abbiamo potuto condividere e che oramai ci appartengono come Comunità nazionale.

Bossi ministro per le riforme, approvata dalla maggioranza delle Camere, ma poi bocciata dal referendum costituzionale del giugno 2006. È peraltro ugualmente noto come anche in seguito, con la grande riforma costituzionale varata dalla maggioranza parlamentare di centro-sinistra a sostegno del Governo Renzi, si sia provato ad eliminare qualsiasi riferimento all'autonomia differenziata, correggendo piuttosto in senso recessivo la spinta autonomistica dell'ordinamento, quella che pure aveva condotto, quindici anni prima, proprio il centro-sinistra, alla revisione del Titolo V. Inoltre, il tema del regionalismo differenziato non era sembrato uscire dal dimenticatoio neppure dopo che nel 2013, allorquando si è registrata l'ascesa di Salvini alla guida politica della Lega per fronteggiare una drastica riduzione dei consensi di quel partito (sceso al 4,09%) anche a seguito di una serie di gravi disavventure prevalentemente di natura giudiziaria in cui era incorso lo stesso Bossi e, ancor di più, il suo “cerchio magico”. Diventerà tuttavia un tema istituzionale a crescente stadio di divisività politica tra partiti di maggioranza e forze di opposizione una volta rilanciato da un sussulto autonomistico proveniente da due Regioni del Nord (Lombardia e Veneto) nelle quali la Lega ha mantenuto un forte radicamento e consenso popolare riconoscendosi del tutto nella “storica” richiesta di autogoverno promossa da Bossi e che si manifesta con il risalente coinvolgimento leghista nel governo di centro-destra delle due Regioni, a partire dall'introduzione dell'elezione diretta del rispettivo Presidente e, oramai, dalla stessa guida leghista di tali Regioni. È noto, in effetti che proprio nell'ottobre 2017, nel mentre tramontava inesorabilmente il consenso del centro-sinistra, dopo la repentina ascesa e la fragorosa caduta di Renzi quale leader e guida del Governo, in tali Regioni siano stati indetti e svolti due contestuali referendum di ca-

rattere propositivo con i quali si sollecitavano gli stessi organi regionali ad avviare l'iter individuato dalla evocata norma costituzionale per stipulare l'intesa con lo Stato centrale cui sarebbe seguito il riconoscimento di forme avanzate di autonomia differenziata. A tale richiesta, sempre sul finire della XVII Legislatura, allorché a Renzi era subentrato Gentiloni, si era aggiunta quella della Emilia-Romagna, che rappresenta da sempre l'esempio della "buona amministrazione" regionale del centro-sinistra, quasi a voler compensare in termini di strategia istituzionale un'iniziativa che poteva, a quel punto, caratterizzare la stessa campagna elettorale. In ogni caso, la partita per l'ottenimento dell'autonomia differenziata da parte delle due Regioni leghiste per eccellenza veniva in effetti demandata proprio al loro leader Salvini, il quale, è noto, aveva nel frattempo trasformato la Lega in una forza politica nazionale e sovranista collocata stabilmente a destra del quadro politico e ottenendo tra l'altro un notevole successo elettorale in particolare nella XVIII legislatura ove, con il I Governo Conte, Salvini ottenne per sé la carica di Vicepresidente del Consiglio oltre a ricoprire il ruolo di ministro dell'Interno, prima della rottura con il Presidente Conte che portò prima alla nascita del II Governo Conte senza la Lega e, infine, alla formazione del Governo Draghi nella cui maggioranza confluì nuovamente la forza politica sempre guidata, come ancora oggi, da Salvini. Ed ecco che allora, la Lega portata nuovamente da Salvini al Governo del Paese (pur rompendo l'accordo coalizionale con le altre forze di centro-destra) ottenne che il "contratto di governo" stipulato con il M5S allora guidato da Luigi Di Maio, a sua volta Vicepresidente del Consiglio nel I Governo Conte, contemplasse tra gli obiettivi da realizzare, proprio l'attuazione dell'autonomia differenziata, nel frattempo formalizzata dalle due Regioni che avevano qualche mese prima effettuato al loro interno *ad abundantiam* un referendum al fine di sollecitare l'intesa con lo Stato così come previsto dall'art.116, terzo comma, Cost. Tuttavia quel Governo "gialloverde", nel quale proprio la Lega esprimeva il ministro senza portafoglio per gli Affari regionali (Enrica Stefani), non risulta che spinse affinché il tema della c.d. autonomia differenziata risultasse al centro della sua iniziativa politica. Né lo stesso Salvini – molto più impegnato, allorché ha ricoperto la carica di ministro dell'Interno, su altri terreni, quale la politica migratoria – né le differenti maggioranze governative che si sono allora succedute sono riusciti a dare un seguito alle stesse intese preliminari siglate dal Governo Gentiloni con le tre Regioni interessate a vedersi concedere ulteriori ambiti di autonomia da sottrarre allo Stato centrale. Il tema della c.d. autonomia differenziata si è invece riproposto in seguito alla netta vittoria del centro-destra guidato da Giorgia Meloni nella cui coalizione resta pienamente coinvolta la Lega, il cui leader continua ad essere Salvini cui è stata assegnata, ancora una volta, la carica di Vicepresidente del Consiglio nonché il dicastero delle Infrastrutture. La Lega resta perciò una forza politica influente nel Paese, che continua ad avere i maggiori consensi al nord del Paese e in particolare in Veneto e Lombardia, ed è ancora decisiva negli equilibri della maggioranza governativa. È questa la ragione per cui, nel nome di quella rivendicazione di maggiore autonomia consentita alle Regioni ordinarie dal dettato costituzionale sin dal 2001 e promossa, come ricordato, sin dal 2017 dalle due ricordate Regioni a guida leghista come pure, in seguito, dall'Emilia-Romagna, nel programma di riforme istituzionali promosso dal Governo Meloni, che spazia dalla trasformazione del sistema di governo con il c.d. premierato (voluta da Fratelli d'Italia) alla introduzione della separazione delle carriere per i magistrati penali e, in generale, alla riforma della giustizia (promossa da Forza Italia), ritroviamo anche una "bandiera" riferibile alla Lega, vale a dire la realizzazione della c.d. autonomia differenziata almeno per quelle Regioni del Nord che l'hanno rivendicata e richiesta nel nome della loro capacità di autogoverno.



ALLA SCUOLA DI ONIDA:
RAGIONI DELLE REGIONI – SPECIALI E ORDINARIE –
ANCHE CON RIGUARDO ALLE INTESE CON LO STATO

Enzo Balboni
Università Cattolica di Milano

La scuola accademica a cui ho avuto l'onore di appartenere – quella di Diritto pubblico dell'Università Cattolica fondata da Feliciano Benvenuti con Berti, Pototschnig, Allegretti e Pastori, ai quali per la materia di cui ci occupiamo oggi è del tutto consentaneo, per sua esplicita dichiarazione, Valerio Onida – ha posto, come una delle sue icone identificative, la distinzione tra Stato e Repubblica.

Facendo ciò si è collocata pienamente nel solco costituzionale, posto che nella primissima parte della nostra Costituzione, che esplicita i principi fondamentali negli articoli da 1 a 12, la Repubblica – come dotazione istituzionale basica sul piano di una specifica forma di Stato e di governo e come motore del progresso nonché della coesione sociale – è nominata nove volte mentre lo Stato soltanto tre, quando proprio è indispensabile riferirsi ad una entità-persona giuridica che tiene le relazioni con i suoi simili, gli Stati, nell'arena ordinamentale internazionale: art. 7 Stato-Chiesa, art. 8 Stato-confessioni religiose, art. 11 parità e reciprocità con gli altri Stati.

Perché questa preferenza e prevalenza della dizione Repubblica e quale tipo di Repubblica?

Dico subito: una Repubblica delle autonomie – siano esse territoriali, sociali o funzionali – che convivono, si confrontano e collaborano per il raggiungimento di scopi generali. Nel linguaggio a cui sono abituato: che agiscono per il bene comune; mentre per chi si pone nella cultura positivista si direbbe: uno Stato articolato, che agisce per il pubblico interesse. Per me, ripeto: una “Repubblica delle autonomie”, che, insieme, si prefiggono di muoversi verso il bene comune, in una temperie di libertà e pluralismo e con metodo democratico.

Tra queste autonomie le più forti sono le autonomie territoriali, tra le quali primeggiano le Regioni. Nel senso che sono queste le istituzioni territoriali dotate di maggiori attribuzioni e di penetranti competenze: più intense e più capaci di «conformare la società»: rectius i rapporti economico-sociali dei cittadini e delle imprese con i detentori dell'autorità. A loro competono azioni incidenti sullo status dei cittadini e delle imprese, per le inevitabili derivazioni che discendono da tante politiche pubbliche: si pensi alla sanità, all'istruzione tecnica, al governo del territorio, ai servizi socio-assistenziali, eccetera.

Parlare di una Repubblica delle autonomie vuol dire – come anticipavo – dare alto valore ai concetti di pluralismo, uguaglianza, coesione territoriale e sociale,

sussidiarietà e solidarietà, soprattutto sul piano fiscale. Quest'ultima deve essere caratterizzata da una progressività tributaria efficiente ed efficace – che invece non c'è, come sappiamo essendo il più pesante fardello caricato sul ceto medio e, in ogni caso, sui lavoratori dipendenti. Ed è questa – sia a livello nazionale che regional-locale – una insufficienza gravissima.

Ne segue, che quando Onida ed io siamo stati interpellati sull'agenda delle riforme costituzionali e/o ordinarie, periodicamente portate all'ordine del giorno di varie Commissioni bicamerali, del Parlamento o dell'elettorato – specialmente attraverso lo strumento del referendum nel 2001 (Titolo V), nel 2006 riforma Berlusconi o nel 2016 riforma Renzi – abbiamo entrambi messo al primo posto la piena e veridica attuazione dell'articolo 5 della Costituzione che è lapidario e chiarissimo nel prescrivere che «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Almeno come linea direttiva di lungo periodo è forse l'articolo meno realizzato tra quelli che dettano i principi generali, nella lettera della legislazione che avrebbe dovuto discendere, ma soprattutto nello spirito che è quasi totalmente mancato. L'Italia, purtroppo, non è un Paese amico delle autonomie. Siamo individualisti, familisti e poco comunitari.

Per essere più preciso e al tempo stesso sintetico, utilizzo alcune frasi di Onida e mie, scritte nel 1995, addirittura prima che iniziasse la stagione delle riforme costituzionali, tutte peraltro viziate da occasionalismo e opportunismo, già trent'anni fa:

La riforma delle autonomie territoriali deve muovere da una valutazione attenta dell'esperienza fin qui realizzatasi, soprattutto per quanto riguarda il ruolo e le attività delle Regioni, trarre insegnamento dalle debolezze e dagli squilibri manifestatisi, e tener conto del nuovo contesto determinato dal mutamento della struttura economica del paese e dallo sviluppo dell'integrazione europea.

In questa luce è senz'altro da condividere il ripensamento (già prospettato in molti progetti di riforma degli ultimi anni) del riparto delle funzioni fra Stato centrale e Regioni in relazione alle materie, con l'affermazione della competenza generale delle Regioni e l'elencazione espressa solo delle materie riservate allo Stato. Ma più ancora di questa riforma, appaiono decisive:

- a) in primo luogo l'affermazione di regole e garanzie che impediscano lo svuotamento dall'interno delle autonomie ad opera della legislazione ordinaria di settore;
- b) in secondo luogo la costituzione delle premesse necessarie perché nascano amministrazioni regionali e locali forti e capaci di sorreggere adeguatamente le

istanze di autogoverno territoriale, attraverso il superamento del tradizionale «doppio binario» fra amministrazione statale periferica e amministrazione autonoma (di cui è istituto emblematico quello prefettizio, che si dovrebbe avere il coraggio di abolire), e l'eliminazione della molteplicità di vincoli imposti dal centro alle scelte organizzative locali, da sostituire con efficaci sistemi di responsabilità finanziaria delle collettività territoriali;

- c) in terzo luogo l'affermazione del principio per cui i rapporti con le istituzioni e l'ordinamento dell'Unione europea, negli ambiti di competenza delle Regioni, devono coinvolgere la diretta presenza delle stesse Regioni;
- d) infine la modifica della struttura del Parlamento per dare in esso una diretta significativa espressione alle istituzioni regionali (Camera delle Regioni), nel quadro di una riforma del sistema bicamerale.

Il riconoscimento di una più ampia autonomia alle Regioni anche nella disciplina statutaria della loro organizzazione fondamentale dovrebbe condurre ad eliminare o attenuare i vincoli attualmente discendenti da alcune disposizioni costituzionali (elezione del Presidente e della Giunta regionali all'interno del consiglio; legge elettorale uniforme), e non già ad imporre nuove soluzioni uniformi quanto alla «forma di governo» regionale.

Il rafforzamento, anche sul piano costituzionale, delle autonomie regionali non deve andare a discapito delle autonomie locali, che anzi andrebbero a loro volta munite di un più preciso «statuto» costituzionalmente tutelato.

Le funzioni amministrative debbono essere collocate al livello più possibile vicino al cittadino; e potrebbero essere previste nuove garanzie, come poteri di ricorso diretto alla Corte Costituzionale da parte di enti locali o di loro raggruppamenti contro atti legislativi o amministrativi, statali o regionali, lesivi di tale «statuto».

Nella nostra idea le Regioni avrebbero potuto e dovuto, sussidiariamente, sostenere le persone, le associazioni culturali e sociali, i corpi intermedi, le imprese profit e no profit, i Comuni soprattutto, in sinergia con loro, nell'articolare e realizzare i servizi economico-sociali con i metodi della programmazione e della partecipazione sui rispettivi territori.

In definitiva spettava a questi «corpi intermedi tra l'individuo e lo Stato» presentare e sostenere l'offerta pubblica o, con un lessico europeo, tessere la rete a maglie strette denominata welfare – lasciando agire i parametri della differenziazione e dell'adeguatezza, sempre in osservanza del principio unificante della «coesione territoriale e sociale»: rispettando il ben noto e imprescindibile, criterio della unità e indivisibilità della Repubblica.

Già il cattolico Amorth nel 1946, dunque 80 anni fa, scrivendo forse il primo saggio compiuto sul problema de *La struttura dello Stato in Italia*, pensato come materiale offerto ai costituenti, aveva parlato della necessità della «demolizione

del sistema centralistico statale» mentre un liberale come Einaudi aveva alzato, addirittura nel 1944, il grido «Via i prefetti!», che Onida sottoscrive in diverse occasioni di scrittura.

Nel pensiero di Amorth e di Einaudi – che non erano dei rossi rivoluzionari – ciò voleva significare semplicemente «una migliore amministrazione delle singole parti del territorio», senza indulgere però ad una esclusiva – ed escludente – valorizzazione degli specifici interessi regionali. E qui si inserisce, ma con una sua caratura, il discorso delle Regioni a statuto speciale.

Fin da subito si trattò di innovazioni da sperimentare e di equilibri da ricercare, tra istanze ed esigenze differenti, che dovevano trovare una sintesi sui due piani connessi: delle materie/funzioni attribuite e successivamente gestite, e delle risorse economico finanziarie messe a disposizione. Alcune cose sono andate bene; altre, purtroppo più numerose, sono state organizzate e svolte in maniera mediocre, o addirittura gestite in modo scadente.

Quando sono passati più di tre quarti di secolo dall'istituzione delle Regioni a statuto speciale e più di mezzo secolo dall'istituzione di quelle ordinarie dobbiamo concludere che una delle due grandi innovazioni della nuova Costituzione – le Regioni appunto – non ha corrisposto alle speranze che in esse erano state riposte. L'altra nuova istituzione, la Corte costituzionale, ha invece avuto successo, e per fortuna!

Le cose si sono messe male subito, se è vero come è vero che uno spirito acuto come Livio Paladin lo aveva già capito e dichiarato nel 1979 proprio ad un Convegno di livello nazionale sulle regioni speciali tenuto ad Aosta. Subito dopo, anche un autonomista convinto e volto all'ottimismo come Giorgio Pastori lo aveva denunciato, dispiacendosene, nel 1980, parlando «di Regioni senza regionalismo» su una rivista ad alta divulgazione "Il Mulino".

Muoverei per concludere sul punto, dai tre caratteri che Onida ha palesato nel suo cammino scientifico, didattico e professionale.

Per primo si staglia di fronte a noi l'Onida "costituzionalista", là dove si postula che la Costituzione è fondamento, ma al tempo stesso cornice e limite per l'esercizio dei poteri. All'interno, dunque, della concezione dello Stato di diritto, fondato sul principio di legalità, sul pluralismo dei soggetti che compongono l'ordinamento e «costituiscono» la Repubblica (artt. 5 e 114).

Da qui il secondo passaggio o carattere: Onida "autonomista"; là dove si attesta l'autonomia delle formazioni sociali come comunità intermedie tra la persona e lo Stato. Tra i corpi intermedi le Regioni – sia speciali che ordinarie – costituiscono l'entificazione territoriale più rilevante; e conseguentemente la più dotata di *munera publica*: materie di competenza legislativa ed amministrativa; funzioni amministrative specifiche anche differenziate tra loro, rappresentanza delle rispettive popolazioni, essendo portatrici di visioni e di interessi diversi, e potenzialmente in concorrenza e/o contrasto con quelli della compagine statale, ecc.

Solo in terzo luogo, in una sorta di triangolo istituzionale, viene avanti l'Onida "regionalista", il quale ha praticato questa sua specializzazione nei due campi «avversari»: come avvocato delle Regioni, dapprima; poi, tra il 1996 e il 2005 come giudice e infine Presidente della Corte costituzionale dovendo occuparsi da quegli scranni della legislazione regionale e dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni.

Onida è stato molto attivo, e profondo, in campo dottrinale: partendo sempre dalla norma e/o disposizione da interpretare e facendo molto conto sugli apporti provenienti dalle motivazioni addotte dalla Corte costituzionale. Si vedano, ad esempio, i volumi *Viva Vox Constitutionis*. E non mancano caratteri di originalità e di innovazione nella giurisprudenza da lui patrocinata.

Entro brevemente, in *medias res* tentando di rispondere a due domande: quale idea aveva Valerio Onida del regionalismo – con particolare riguardo alle Regioni a statuto speciale – il che ci consentirebbe di interpretare, in un certo modo, il quesito che ci hanno posto gli organizzatori di questo incontro circa la «previa intesa», che viene postulata come necessaria nei rapporti tra Stato e Regione a statuto speciale. Allargando, peraltro, il campo di visione risalirò alle idee di carattere generale di Valerio su questo tema, perché mi sembra più produttivo arrivare ad ipotizzare una risposta puntuale partendo dalla sua concezione molto compatta e coerente nei suoi snodi, per quanto è possibile ricostruire, dicendo qualcosa sul tema proposto. Per tentare di rispondere alla domanda specifica dovremmo rifarci, addirittura, alla *summa divisio* tra Stati federali (Usa e Germania); regionali-autonomistici (Italia e Spagna) e unitari, sia pur decentralizzati (Francia).

Non mi pare questo il luogo – né abbiamo adesso il tempo – per approfondire quesiti epocali. Mi limito pertanto a qualche considerazione dal punto di vista storico-culturale.

Com'è stra-noto, le Regioni a statuto speciale hanno preceduto quelle ordinarie sia concettualmente che storicamente e fattivamente, perché queste ultime (quelle c.d. ordinarie) sono nate soltanto nel 1970.

Almeno quattro Regioni: Sicilia, Valle d'Aosta, Sardegna e Trentino-Alto Adige possono vantare (addirittura) la nobiltà di un rapporto «pattizio» tra Regione e Stato su un piano di virtuale parità... che tuttavia viene meno quando il gioco di fa duro. Tutte sono «periferiche»: due alpine e due insulari, ed hanno a che fare con modalità differenti di sviluppo economico e sociale.

Segnalo un caso particolare riguardante anche le Regioni speciali. Alba e tramonto della gestione delle «quote latte» (definite da un Regolamento comunitario) in alcune zone dell'area alpina: Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, ma non solo lì. Ecco i tratti distintivi di tale, pur piccola, questione.

- l'interesse regionale: sostegni e contributi all'allevamento in alpeggio per motivare la produzione lattiero-casearia di pregio (formaggio Fontina) allo scopo di salvarla e promuoverla;

- il mezzo giuridico: norma di attuazione ai sensi dell'art. 48 bis dello Statuto speciale della Valle d'Aosta;
- l'intesa trilaterale tra la proposta della Commissione paritetica, il parere (preventivo) del Consiglio regionale e la deliberazione del Consiglio dei ministri produce un decreto legislativo «perfetto» capace di «scavalcare» la legislazione nazionale proveniente dal Parlamento.

Tuttavia esso stesso, sulla sua "faccia", esibisce i limiti della sua portata che del resto sono limiti invalicabili: perché deve stare all'interno delle disposizioni del Regolamento UE e, nel caso di specie «non sfiorare» rispetto ai quantitativi di latte assegnati ai singoli produttori in ambito regionale.

Ci fu allora, attraverso la cennata procedura delle norme di attuazione, una vittoria regionale.

Tuttavia nulla, ovviamente, ha potuto fare la Regione quando per iniziativa della Commissione, con apposito nuovo Regolamento del 2013 la Politica Agricola Comunitaria è stata modificata e le quote-latte abolite, nel marzo 2015.

A latere di questa vicenda parziale possiamo scorgere una triplice differenziazione. Un'altra Regione a Statuto speciale, il Trentino-Alto Adige, che aveva le stesse problematiche, non ha adottato leggi, ma solo atti amministrativi, e ciò è valso forse anche nel Friuli Venezia Giulia.

Altre Regioni alpine – Lombardia e Veneto – non hanno ritenuto di intervenire nella materia della protezione lattiera in quote anche perché implicate maggiormente nella vicenda degli sforamenti delle quote latte (di pianura) e nelle relative sanzioni (multe). È stato calcolato dalla Corte dei Conti uno sfioramento intorno ai 2,5 miliardi a carico dello Stato italiano, in parte abbonato, in parte ancora da esigere.

Le altre Regioni italiane come si sono comportate? Questo parrebbe un caso di reale differenziazione.

L'unico regionalismo praticabile negli Stati regionali europei (di fatto: Italia e Spagna) è quello identificabile come «regionalismo cooperativo». È scontato, anzi è ovvio per ogni corpo politico che sia stato dotato di autonomia, che una Regione a statuto speciale ne voglia rivendicare l'esercizio in pienezza.

E non c'è miglior formula giuridica di quella racchiusa nel concetto di Accordo o Intesa, meglio ancora di «Prevvia Intesa».

Questa del resto era la tappa prefigurata nella proposta di revisione costituzionale targata Berlusconi 2005-2006, che cadde con il travolgimento referendario di tutto il testo. Nulla diceva al proposito la c.d. riforma Renzi del 2016, che non toccava i primi due commi dell'art. 116, mentre aggiungeva il terzo comma, proprio quello del regionalismo ordinario che poteva muoversi verso la differenziazione, *cum juicio!*

Lascio tuttavia agli altri relatori di intervenire con dettagli in questa parte del discorso, limitandomi ad una sola osservazione di carattere generale, corredata da un

caso recente riguardante proprio la Valle d'Aosta. Ho già esposto qualche reminiscenza – positiva – del mio servizio quale membro della Commissione paritetica per le norme di attuazione per la Valle d'Aosta, un incarico (gratuito) svolto tra il 1996-2001.

La “previa intesa” è l'ipotesi che Roberto Louvin affacciava, in un suo articolo risalente a più di vent'anni fa e che mirava a dare attuazione al famoso art. 10 della L. cost. n. 3 del 2001 là dove venivano evocate, pro futuro «forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite». Secondo Louvin questa modalità era già operante «nelle fonti secondarie dell'autonomia».

Posso dire che, pure limitandomi alla mia esperienza, quella modalità bilaterale e/o negoziale funzionava bene e qualche risultato l'ha conseguito.

Lo spazio a disposizione non mi consente di andare oltre, entrando nei dettagli delle Intese – forti o deboli – che sono state elaborate negli ultimi anni, spesso sotto dettatura della Corte costituzionale, anche riguardo alle Regioni a statuto speciale.

Ripiegandomi, invece, nello stile della memoria personale di Valerio – quale è attestato in questo Convegno anche dalla mia collocazione post-meridiana nella giornata in suo onore e ricordo – voglio brevemente dar conto della forte impressione che mi ha prodotto la lettura dell'iscrizione tombale che io, per la prima volta, ho potuto vedere, inquadrata nella bella cornice delle montagne da lui tanto amate.

Essa ci dice, con felicissima sintesi, che Valerio fu come *primum munus* un «costituzionalista», che si è costantemente e continuativamente posto «al servizio delle istituzioni»: l'università, dove ha esercitato il suo alto *officium* di educatore e formatore; la Corte costituzionale; il foro avvocatesco; le Regioni e gli altri enti locali, particolarmente il comune di Milano.

Continua la lapide dicendo il vero: fu maestro di scienze giuridiche (profondo, chiaro e schietto nei numerosi scritti ed interventi e dibattiti) ponendosi come «infaticabile difensore dei diritti della persona, sempre vicino agli ultimi».

Così, nella sua pienezza e semplicità, lo vogliamo ricordare con particolare affetto.



ALLA RICERCA DELLA VISIONE DI VALERIO ONIDA
IN MATERIA DI “PREVIA INTESA”

Renato Balduzzi

Università Cattolica del Sacro Cuore,

Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti

Grazie davvero per la possibilità di ricordare Valerio Onida.

Scendendo in auto con mia moglie, stamane riflettevo sui molteplici fili di contatto con Valerio: entrambi siamo stati insigniti dell'onorificenza di *Ami de la Vallée*; tra il 2009 e il 2012, Valerio è stato, come lo sono io oggi, presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti; egli ha fatto parte della Commissione paritetica Stato-Regione autonoma della Valle d'Aosta, esperienza che anch'io ho potuto fare, insieme a Robert, qualche anno fa. E potrei continuare, sino agli ultimi giorni della sua malattia. Insomma, i fili sono tanti e allora la domanda spontanea che viene alla mente – una domanda evidentemente poco praticabile, e forse neanche metodologicamente tanto corretta, posto che ogni testo ha a che fare con un contesto – è: che cosa direbbe su questo tema il professore Onida, oggi?

Cercando di non cadere nella tentazione di utilizzarlo indebitamente a mio vantaggio (una tentazione in cui talvolta capita di incorrere), mi farò comunque guidare da lui, in quanto indubbiamente alcune cose sul nostro tema egli ha avuto modo di dire e scrivere.

1. Ecco, anzitutto, in termini generali, il primo interrogativo: la specialità regionale è un principio supremo della Costituzione italiana?

La risposta affermativa fu sostenuta una decina di anni fa, nel 2014 (in quel momento ero presidente della commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali), nel quadro di una serie di audizioni che avevamo voluto per cercare di rimettere in movimento l'attuazione di quella clausola, contenuta nell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che voleva sperimentare una maggiore partecipazione delle autonomie territoriali all'attività parlamentare quale premessa per una differenziazione del nostro bicameralismo paritario.

L'art. 11, infatti, prevedeva e prevede l'integrazione della Commissione bicamerale affidando ai regolamenti parlamentari la possibilità di stabilire la partecipazione ad essa di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali; così integrata, la Commissione sarebbe intervenuta, con un parere, sui progetti di legge all'attenzione delle Camere concernenti le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, c. 3) e quelle finanziarie di cui all'art. 119, con la conseguenza che, in caso di parere contrario o condizionato all'adozione di modi-

ficazioni specificamente formulate e qualora la commissione referente non si fosse ad esso adeguata, l'assemblea avrebbe dovuto deliberare a maggioranza assoluta¹.

Sono ormai trascorsi quasi venticinque anni dall'entrata in vigore di questa clausola, alla cui attuazione i presidenti tempo per tempo della Commissione bicamerale si sono variamente adoperati, ancorché senza successo e questo fatto la dice lunga sia sul tenore non elevato del regionalismo e dell'autonomismo nel nostro Paese (al di là degli slogan e della propaganda di parte), sia sulle ambiguità del c.d. riformismo costituzionale, più incline a sostenere riforme che aumentino il potere di questa o quella persona o gruppo politico che non a migliorare realmente il funzionamento delle istituzioni.

Tra gli auditi, proposti alla Commissione di includere il professor Roberto Toniatti, il quale sostenne che la specialità regionale è un principio supremo della Costituzione e quindi non è suscettibile di revisione costituzionale (come avrebbe insegnato il professore Onida)². Devo dire che non mi ricordavo di avere letto questa asserzione negli scritti di Valerio e, in vista del convegno di oggi, sono andato a rivederli. Ebbene, confermo che questa affermazione non sta nella riflessione di Valerio Onida: il principio autonomista è certamente un principio supremo, strettamente connesso com'è al principio personalista e a quello pluralista, ma ciò non vale per il principio di specialità regionale³. E questo è un primo punto che vorrei rimarcare.

2. Il secondo punto lo esprimerei con una domanda: siamo proprio convinti che la modalità migliore per rafforzare il sistema regionale nelle sue articolazioni – quindi le cinque regioni ad autonomia speciale, anzi sei (perché le due province autonome sono reciprocamente speciali), le regioni ad autonomia ordinaria con quella ipotesi

1 Sull'art. 11 e sulle ragioni della sua mancata attuazione, v. R. Balduzzi (a cura di), *Diritto costituzionale*, Vita e Pensiero, Milano 2025, pp. 330-331.

2 Si v. XVII Legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, resoconto stenografico della seduta del 26 marzo 2014, p. 12.

3 Sul punto, v. V. Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico. Diritto pubblico generale (vol. 1)*, 5^a ed., a cura di G. Amato e A. Barbera, il Mulino, Bologna 1997, pp. 99-112, che individua quattro principi fondamentali della Costituzione italiana, i quali identificano «il nucleo inderogabile della Costituzione, cioè i valori e i criteri che non possono subire nemmeno parziali deroghe»: il principio democratico, il principio personalista, il principio pluralista e il principio «lavorista». Specificazioni o sviluppi di tali principi sono il principio di eguaglianza e il principio autonomista. Principio costituzionale fondamentale è dunque, per derivazione, il principio autonomista: tale principio deriva, infatti, dal principio pluralista e dal principio personalista, in forza dei quali si riconoscono diritti non solo ai singoli, ma anche alle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità, e dal principio democratico che, fondato sul principio maggioritario, comporta altresì la necessità di garantire le minoranze. Nulla è espresso da Onida sul punto specifico dell'autonomia regionale speciale come principio supremo dell'ordinamento costituzionale dello Stato, limitandosi tale qualificazione a essere riferita al principio autonomistico *tout court*.

confusa, rimessa un po' a posto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, del regionalismo differenziato – sia quella di ricorrere alla formula delle “previe intese”?

Su questo punto, non è facile interrogare Valerio.

Egli si occupò dell'argomento in un risalente e importante lavoro – che però ci dice poco rispetto al nostro tema – sulle intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica ai sensi dell'art. 8 Cost.⁴. Più recentemente, ebbe modo di intervenire a proposito dell'art. 39, c. 13, della legge di revisione costituzionale sottoposta al referendum nell'autunno del 2016 (e non approvata dagli elettori)⁵ e in particolare del suo primo periodo, secondo cui le disposizioni della revisione costituzionale concernenti le modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione «non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome». Si trattava di una disposizione assai controversa (“singolare”, secondo la garbata qualificazione di Onida) e foriera di plurime incertezze interpretative⁶, della quale lo stesso Valerio

4 V. Onida, *Profili costituzionali delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose*, a cura di C. Mirabelli, Giuffrè, Milano 1978, pp. 25 ss.: lo scritto contiene spunti ancora oggi utili – ad es., quanto ai poteri parlamentari attinenti al contenuto dell'intesa – a illuminare il tema delle leggi vincolate a un'intesa tra Stato e altri soggetti (e come tali riferibili anche al nostro tema o a quello dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.), ma evidentemente non ci permette di dire nulla circa la posizione dell'Autore, in via generale, in tema di “previe intese” tra Stato e autonomie regionali speciali.

5 V. Onida, *Regioni a statuto speciale e riforma costituzionale. Note minime su una singolare (futura) norma transitoria*, in “Rivista AIC”, n. 3/2016.

6 Probabilmente da ricollegarsi anche all'altrettanto singolare origine della disposizione, in quanto, nelle bozze del D.d.l. cost. di quello che sarebbe poi diventato l'A.S. 1429 della XVII Legislatura, stava scritto, sino all'ultimo, che tali disposizioni si applicavano alle Regioni ad autonomia speciale, formula che appalesava l'intendimento del Governo di avvicinare l'assetto normativo di queste ultime rispetto a quelle ad autonomia ordinaria e contemporaneamente di accelerare l'adeguamento degli statuti speciali; l'inserimento, in zona Cesarini, del solo “non” veniva non soltanto ad allontanare ancora di più le due esperienze, ma altresì a rendere disarmonico il quadro complessivo (come puntualmente segnalato da Onida). Vale la pena di segnalare (mi si perdoni il riferimento personale) che, in sede di parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sul D.d.l. AS 1429, la Commissione approvò una proposta di parere favorevole con osservazioni, una delle quali concerneva proprio la disposizione in esame, apparendo opportuno alla Commissione, anche per evitare di accentuare il divario di autonomia tra le regioni a statuto speciale e le regioni a statuto ordinario, “stabilire un termine per l'adeguamento, tenendo conto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale, degli statuti di autonomia speciale ai principi contenuti nel disegno di legge del Governo, e precisando che, ove questi non siano adeguati entro il suddetto termine, le disposizioni del nuovo Titolo V (o, almeno, alcune di queste, quale ad esempio, la disposizione concernente la “clausola di salvaguardia”, cioè «al fine di garantire l'unità giuridica ed economica della Repubblica e la realizzazione di condizioni di vita equivalenti sul territorio nazionale») si applichino anche a tali regioni”.

segnalava l'irragionevolezza «di mantenere sia pure in via transitoria (ma di una transizione presumibilmente lunga, se non altro perché legata alle future intese) un regime di sempre più ampia differenziazione fra le due categorie di Regioni, che non trova alcuna giustificazione nelle ragioni vere della specialità».

Qui sta infatti il punto cruciale dell'analisi di Onida: una reale sistemazione dei rapporti tra Stato e regioni non potrà che essere il risultato di una considerazione d'insieme, che conduca ad avvicinare regionalismo speciale e regionalismo ordinario, e che comporti, per il primo, un approfondimento delle ragioni vere e ancora attuali della specialità. Che questo sia il punto cruciale per lui lo conferma, proprio nel medesimo periodo dello scritto appena citato, un interessante scambio di opinioni con Luciano Violante a proposito della valutazione da dare alla revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi e all'atteggiamento da tenere nel relativo referendum costituzionale. I due approcci sono assai diversi.

Mentre Violante inquadra complessivamente la riforma segnalandone gli aspetti che a suo parere vanno nel senso di favorire la stabilità dei governi, Onida svolge una considerazione analitica delle diverse parti della riforma costituzionale, soffermandosi criticamente sul metodo usato (il Governo «irritualmente – dato il carattere costituzionale della materia – si è assunto non solo l'iniziativa, ma la guida del procedimento parlamentare») e sul contenuto delle diverse disposizioni: se per quanto concerne la configurazione del Senato della Repubblica si è trattato di una idea giusta, ma declinata in termini sbagliati, la revisione del Titolo V «muove invece da un'idea sbagliata: quella che il sistema istituzionale italiano abbia bisogno di un nuovo massiccio ri-accentramento di poteri in capo allo Stato nazionale, e non di una riorganizzazione razionale». In contraddizione con questo orientamento starebbe, secondo lui, la clausola della non applicabilità delle disposizioni della riforma alle autonomie regionali speciali. Mentre nella revisione costituzionale del Titolo V a opera della Legge cost. n. 3 del 2001 era presente la preoccupazione, con la clausola di maggior favore (art. 10), di applicare le nuove disposizioni anche alle regioni a statuto speciale «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», nella revisione del 2015-2016 si sarebbe accentuata la differenza di disciplina tra regioni ordinarie e regioni speciali, «anche per aspetti in cui non sussistono le ragioni originarie, e tuttora valide» dell'autonomia speciale. Su un punto, tuttavia, Violante aderisce alle critiche di Onida, ed è proprio quello relativo al trattamento privilegiato per le regioni a statuto speciale. Circa poi la valutazione delle "previe intese" da parte di Onida, esse rilevano per lui, come si è accennato, sotto un profilo problematico: pur essendo la clausola del comma 13 prevista in via transitoria, c'è da aspettarsi «una transizione presumibilmente lunga, se non altro perché legata alle future intese»⁷.

7 Gli interventi di Onida e Violante sintetizzati nel testo sono reperibili in "Questione giur-

3. Sotto un altro aspetto, Onida ha avuto modo, negli ultimi anni, di confermare la sua posizione regionalista attenta al decentramento amministrativo, dichiarandosi favorevole, a determinate condizioni, all'attuazione della previsione costituzionale della c.d. autonomia differenziata delle Regioni ordinarie (*ex art. 116, c. 3, Cost.*).

In un intervento del 2018, tenuto presso il Consiglio regionale del Piemonte, così si espresse: «Si tratta di una potenzialità da non sottovalutare, anche per valorizzare le differenze fra le Regioni. Trovo positivo, ad esempio, che anche la Regione Piemonte, senza bisogno di referendum né di campagne politiche sul tema, abbia avviato un processo per chiedere un'intesa per l'autonomia differenziata. Perché l'attuazione di forme particolari di autonomia per singole Regioni consente di perseguire quella che è una delle ragioni dell'autonomismo. Questo ha due ragioni fondamentali: la prima, consentire alle comunità locali di autogovernarsi per quanto riguarda i problemi di livello locale, perché non siano solo oggetto degli interventi di un lontano Governo centrale. La seconda ragione è consentire che le differenze esistenti (che non sono di per sé declinabili in termini di inferiorità o di superiorità, ma sono semplicemente differenze) tra i diversi territori e tra le diverse Regioni possano ottenere quel riconoscimento, che nell'ambito di un ordinamento solo centralizzato, non può normalmente aversi».

Il plauso all'autonomia differenziata non significava tuttavia per lui condisione di tutte le accezioni dell'espressione: se «l'emersione delle differenze, anche attraverso l'autonomia differenziata, è dunque di per sé positiva, [...] su questo tema vi è un equivoco strisciante: perché spesso sotto la veste di una richiesta di maggiore autonomia si cela, in realtà, una richiesta di riduzione del grado di solidarietà economico-finanziaria nei confronti di altri territori». Per Onida, infatti, era necessità costituzionale imprescindibile quella di coniugare autonomismo e solidarietà, perché,

[i]n un sistema che sia autonomistico ma anche solidaristico, è evidente che non tutto il gettito riscosso nelle Regioni più ricche può restare nel loro rispettivo territorio, altrimenti verrebbe meno ogni meccanismo di tipo economico-finanziario diretto a compensare, per quanto possibile, le disuguaglianze di gettito e consentire di perseguire l'eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali fra tutti i cittadini, indipendentemente dal luogo in cui risiedono, voluta dalla Costituzione: ad esempio, per quanto riguarda il Servizio sanitario nazionale di tipo universalistico⁸.

stizia”, n. 2/2016. Si v. anche V. Onida, L. Violante, *Perché no perché sì*, a cura di V. Fadda, Le Château, Aosta 2016.

8 Intervento presentato al seminario *La Regione Piemonte e il regionalismo: dal passato al futuro*, organizzato dal Consiglio regionale del Piemonte in collaborazione con il Dipartimento di Giuri-

Sul tema specifico della necessità di “previe intese” con le Regioni speciali all’interno del procedimento di revisione costituzionale dello Statuto, non vi sono dunque riferimenti specifici che portino a concludere che, per Valerio Onida, andasse implicitamente riconosciuto, a livello costituzionale, il principio di bilateralità anche nella riscrittura degli Statuti speciali.

Né si può assumere a sostegno la sent. n. 38 del 2003 della Corte costituzionale, di cui egli fu relatore e redattore. In quel giudizio si discuteva attorno alla legittimità dell’attribuzione, in Valle d’Aosta, al rappresentante del ministero dell’Interno, che presiede la commissione di coordinamento prevista dall’art. 44 dello Statuto speciale, di compiti devoluti nel restante territorio nazionale ai prefetti, là dove tutte le altre funzioni prefettizie sono esercitate dal Presidente della Regione.

La decisione della Corte risolve il conflitto di attribuzione nel senso favorevole alla regione e annulla la disposizione impugnata (contenuta in un regolamento di delegificazione), in quanto afferma la piena operatività dell’art. 4 del decreto n. 545 del 1945, che comporta l’automatica attribuzione al Presidente della Regione dell’esercizio di tutte le funzioni altrove spettanti al prefetto, anche alla luce della conferma ricevuta in sede di norme di attuazione dello Statuto speciale: l’art. 1 del D.lgs. 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d’Aosta) – emanato secondo la procedura dell’art. 48-*bis* dello statuto valdostano (introdotto dall’art. 3 della Legge cost. n. 2 del 1993) –, ha stabilito, tra l’altro, che le norme di trasferimento di funzioni alla Regione Valle d’Aosta contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, oltre che nei decreti legislativi n. 365 e n. 532 del 1946, “possono essere modificate solo con il procedimento di cui all’art. 48-*bis* del medesimo Statuto speciale”, procedimento che prevede l’emanazione, con decreti legislativi elaborati da una commissione paritetica e sottoposti al parere del Consiglio regionale, di disposizioni di attuazione statutaria e di “disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l’ordinamento della Regione Valle d’Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione”. Ciò comporta, secondo la Corte, che la regola dell’esercizio da parte del Presidente della Regione delle funzioni prefettizie potrebbe subire deroghe solo in forza di un provvedimento legislativo, adottato secondo la procedura prevista per le norme di attuazione, e non ad opera di una legge ordinaria e tanto meno, dunque, ad opera di un semplice regolamento,

spudenza dell’Università di Torino e con l’Università del Piemonte Orientale, svoltosi il 14 novembre 2018 a Torino, presso l’Aula consiliare di Palazzo Lascaris. L’accenno finale nella citazione al Servizio sanitario nazionale esprimeva la convinzione profonda di Onida circa la stretta relazione tra un modello di assistenza sanitaria fondato su universalismo/globalità e una cornice nazionale quale quella assicurata dal Ssn: si v., sul punto, V. Onida, *Sulla devoluzione*, in R. Balduzzi (a cura di), *Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, Editrice AVE, Roma 2006, pp. 129 ss.

come quello qui impugnato, sia pure di “delegificazione”, emanato peraltro in attuazione di disposizioni di legge (l’art. 20 della legge n. 59 del 1997 e successive modificazioni) che non contenevano, né potevano contenere, l’abilitazione al Governo a disporre in difformità da norme di attuazione degli statuti speciali.

Come si vede, la sentenza n. 38 del 2003 nulla dice in ordine alla tematica delle previe intese, ma si limita a confermare lo spazio delle norme di attuazione statutaria, cioè di norme previste da una legge costituzionale e sulle quali il Consiglio regionale interviene, dopo un’attività istruttoria in sede di commissione paritetica, attraverso un parere e non attraverso l’intesa⁹.

4. Come il tema dell’autonomia differenziata non ha nulla a che vedere con il c.d. “residuo fiscale”, cioè con la richiesta che la totalità o una quota maggiore del gettito riscosso in una Regione (ricca) resti nella Regione stessa – la qual cosa si tradurrebbe *ipso facto* in un privilegio costituzionalmente infondato –, bensì riguarda la richiesta che una quota maggiore delle risorse spese in una Regione sia amministrata dalla Regione stessa invece che dallo Stato, proprio perché sono gli organi regionali a conoscere le esigenze specifiche del territorio, allo stesso modo l’autonomia regionale speciale deve fondarsi sulle profonde “ragioni della specialità” e non sulla richiesta di indebiti privilegi.

Questo è, come si è visto, il punto di vista spesso ribadito da Onida. Proviamo ad approfondire il concetto, attraverso il testo di un’intervista rilasciata nel 2018:

L’Italia in cui nacquero le Regioni a statuto speciale, fra il 1946 (Sicilia) e il 1963 (Friuli-Venezia Giulia) era certo diversa dall’attuale. Tuttavia, le ragioni che furono alla base di quella scelta possono considerarsi ancora attuali, pur in contesti molto cambiati. Sono ragioni non tanto economiche, quanto culturali e logistiche. Per le Regioni alpine era ed è determinante il tema delle minoranze linguistiche e delle tradizioni culturali locali. Per Sicilia e Sardegna era ed è decisiva invece l’insularità, che comporta fra l’altro specifiche politiche delle comunicazioni. In Sardegna essa si accompagna anche a ragioni culturali non dissimili da quelle delle comunità alpine. In ogni caso sono decisive le ragioni storiche: la scelta fatta all’epoca costituente si è consolidata, e smentirla oggi significherebbe contraddire lo spirito autonomistico che a suo tempo la determinò¹⁰.

In parallelo a questa così chiara enunciazione e soprattutto negli ultimi anni – anche se è un punto di vista che, in realtà, egli aveva sempre avuto ben chiaro –,

⁹ In senso diverso, v. R. Louvin, *Valerio Onida e la Valle d’Aosta, empatia e diritto in alta quota*, in *questo volume*.

¹⁰ V. Onida, *Intervista* a “La Nuova Sardegna”, 26 febbraio 2018.

Valerio si è soffermato su quali fossero le ragioni profonde della specialità e sulla loro permanenza. Come per le intese con le confessioni religiose, anche le intese con le Regioni speciali nel procedimento di revisione costituzionale potrebbero ritenersi costituzionalmente necessarie solo se s'intende definire una disciplina speciale che sia realmente fondata su tali ragioni profonde.

Personalmente, sono convinto che la strada delle cosiddette "previe intese" sia una strada impervia e irta di grandissimi ostacoli e che, per poterla percorrere, occorre risolvere preliminarmente due nodi: il primo riguarda la nozione di autonomia in generale, che non può mai significare autonomia soltanto di spesa, ma che è soprattutto autonomia di entrata e poi conseguentemente di spesa; il secondo riguarda proprio la permanenza delle ragioni della specialità.

Qui siamo a Saint-Marcel, Regione autonoma della Valle d'Aosta.

Se è vero quello che sottolinea Valerio, la ragione profonda dell'autonomia valdostana non può non essere collegata a ragioni linguistiche e culturali.

Su questo punto, vorrei – andando alla conclusione – introdurre una testimonianza personale. Come molti fra noi sanno, sono cresciuto ad Aosta, ma non vi sono nato: avevo un anno quando i miei genitori si trasferirono ad Aosta per ragioni di lavoro di mio padre e sono rimasto ad Aosta sino all'età di undici anni, per poi tornare nel territorio di origine familiare che è l'alessandrino. Giunto alla quarta ginnasio, mi ritrovo in una classe insieme con ragazze – le scuole medie di primo grado erano state infatti in un contesto dove c'era divisione tra classi maschili e femminili – che avevano studiato francese per tre anni, mentre io l'avevo studiato per otto anni, ma devo prendere atto, non senza stupore, che quelle mie compagne di scuola il francese lo sapevano meglio di me. Voi potete dire: è un problema tuo, evidentemente eri un po' poco portato per la lingua. Rispondo con un fatto: nel 1966, poco prima di trasferirmi da Aosta, vinsi il premio regionale di francese (25.000 lire di allora, mio padre apprezzò molto), quindi proprio poco portato non dovevo essere.

Insomma, se sul dato culturale e linguistico sta la permanenza delle ragioni profonde della specialità, bisogna su questo investire: non c'è ancora un francese valdostano, come invece c'è un francese dei canadesi del Québec, c'è un francese dei belgi (per la gioia dei franco-francesi...), per non parlare del francese degli svizzeri del Vallese, e così via.

Se non c'è un francese valdostano, vuol dire che non si è investito a sufficienza, ma finché non si fa questo è tutto debole ed è difficile opporre, a chi ti chiede se stiamo parlando di autonomia o di privilegio, un'argomentazione efficace. Allora, secondo me – evidentemente questo è soltanto un esempio, ma cruciale –, la strada da battere dovrebbe essere proprio quella di irrobustire le ragioni della specialità.

DI ALCUNE VICENDE DELLO STATUTO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

Leopoldo Coen
Università di Udine

1. Da tempo, e se ne dà ampiamente conto in diversi interventi che compongono questo volume, si è riproposto il tema della revisione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale. In questo senso si è affrontata la questione del rapporto con lo Stato proprio in merito alla definizione del contenuto, ossia del testo, delle disposizioni normative da approvare in sede parlamentare: se e in che modo questa decisione debba essere prerogativa esclusiva dello Stato, oppure se esista un margine per una “codecisione” con la regione interessata.

Ad un avvio di negoziazione che ha visto partecipi quattro regioni o, meglio, due regioni e le due Province autonome, con la Sicilia che non ha inteso partecipare sin dall’inizio, è seguita quindi una fase in cui solo le Province autonome hanno coltivato questo rapporto con lo Stato nel tentativo di definire, prima ancora di avanzare proposte di modifica dei rispettivi statuti, come dovesse operare il meccanismo della cosiddetta “previa intesa”.

Attualmente il Friuli Venezia Giulia sembra trascurare questa iniziativa, per cui non ci sarebbe molto da dire in merito. Ciò non toglie tuttavia che valga comunque la pena posare lo sguardo su alcune vicende che, anche di recente, hanno visto e vedono la Regione parte attiva nei tentativi, non sempre riusciti, di introdurre modifiche anche significative al proprio Statuto speciale.

Le righe che seguono intendono proprio dar conto di quanto è avvenuto a questo proposito nel recente passato e di ciò che è tuttora in fase di elaborazione.

Rispetto al testo originario del 1963, che prevedeva che per le modificazioni dello Statuto si applicasse semplicemente la procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali senza ulteriori specificazioni, la legge costituzionale n. 2 del 2001 è intervenuta introducendo alcune modifiche significative nel senso di ampliare i poteri attribuiti alla Regione anche a tale proposito.

Innanzitutto si è attribuita l’iniziativa per le modificazioni anche al Consiglio regionale, iniziativa che, come si vedrà, la Regione assumerà nel 2006 e di cui si dirà immediatamente.

In secondo luogo, nell’ipotesi di un’iniziativa governativa o parlamentare, si è fissato l’obbligo di comunicazione al Consiglio regionale al fine dell’acquisizione del parere da esprimere entro il termine di due mesi, introducendo così una prima forma, seppure debole, di coinvolgimento dell’assemblea rappresentativa della comunità regionale. Si è infine escluso in modo esplicito il

referendum "confermativo" (pur previsto dall'art. 138 Cost.) sulla legge costituzionale che modifica lo Statuto.

Nulla è cambiato invece per ciò che attiene alle disposizioni statutarie in materia di compartecipazioni al gettito fiscale, contenute nel titolo IV "Finanze, demanio e patrimonio della Regione", che possono ancor oggi essere modificate con legge ordinaria, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, in ogni caso sentita la Regione in sede di Commissione paritetica.

Dunque si deve alla legge costituzionale che ha modificato gli statuti delle regioni speciali, varata in occasione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la disciplina di una prima forma di partecipazione della Regione al procedimento di revisione dello Statuto speciale, da attuarsi attraverso l'acquisizione del parere del Consiglio regionale nei casi di iniziativa statale. Al di là dell'efficacia giuridica di questo parere, che deve ritenersi ovviamente di carattere non vincolante, ciò consente di proceduralizzare una interlocuzione tra i due livelli di governo, condotta dai rispettivi esecutivi ma che, quantomeno per ciò che riguarda la Regione, coinvolge necessariamente il Consiglio. Questo meccanismo permette così di aprire un confronto a livello politico che può condurre ad un accordo su alcuni aspetti che, nel disegno di legge originario, potrebbero essere male accetti da parte regionale. Si evita in questo modo di provocare un'imbarazzante situazione di conflitto istituzionale derivante dall'espressione formale di un parere di segno negativo da parte del consiglio regionale, che però in ogni caso sarebbe comunque superabile dal voto parlamentare.

Si è evidentemente ancora molto lontani dal meccanismo della "previa intesa", ma si tratta comunque di un primo passo nel segno del principio della leale collaborazione.

2. Il tema dell'intesa, nel significato preciso di questo termine, a proposito della disciplina del procedimento di modificazione dello Statuto, ritornerà successivamente in occasione del progetto di legge costituzionale di iniziativa regionale, approvato nel corso della IX legislatura regionale (Presidente Riccardo Illy) e presentato al Senato il 9 maggio 2006. Modificazione dello Statuto che, va detto subito, non vedrà la luce a causa della fine anticipata della XV legislatura statale a seguito delle dimissioni anticipate presentate dal Presidente del Consiglio Romano Prodi, determinate dal voto di sfiducia parlamentare.

Il progetto di modifica dello Statuto votato a maggioranza in Consiglio regionale e quindi presentato alle Camere esordiva replicando quanto già previsto nel testo vigente, ossia richiamando il procedimento previsto per le leggi costituzionali e attribuendo l'iniziativa legislativa anche al Consiglio regionale (denominato in questo testo "Assemblea legislativa regionale"), introducendo tuttavia di seguito una serie di variabili piuttosto significative.

Nel caso di un'iniziativa governativa o parlamentare, il disegno di legge sarebbe stato comunicato al Consiglio regionale al fine del raggiungimento dell'intesa e non più del mero parere, come invece previsto nella disposizione modificata (ma, per quanto si è detto, tuttora vigente). Si tratta in effetti di una differenza di carattere sostanziale, come infatti ha chiarito più volte la Corte costituzionale ed è ampiamente condiviso in letteratura, quella che corre tra l'istituto del parere (obbligatorio ma non vincolante) e l'intesa. In questo caso, infatti, come è noto, si impone ad entrambe le parti un comportamento proattivo, ossia volto a proporre soluzioni alternative utili a superare l'eventuale dissenso opposto dall'altra.

Nel caso poi in cui l'intesa non dovesse essere raggiunta nel termine di sei mesi dall'avvio del procedimento, oppure qualora le Camere avessero ritenuto di discostarsi dal testo proposto dall'Assemblea legislativa regionale o dal testo su cui si era conseguita l'intesa, sarebbe stato comunque possibile approvare la riforma statutaria adottando la legge costituzionale non più a maggioranza assoluta, ma con un voto pari ad almeno i due terzi dei componenti di ciascun ramo del Parlamento.

La previsione di una clausola di chiusura utile a superare una eventuale situazione di stallo, nel caso del mancato raggiungimento dell'intesa entro un termine ragionevole è ovviamente indispensabile, pur tuttavia non si può fare a meno di manifestare alcune perplessità in merito. L'ultima parola spetta, come in effetti dev'essere, al Parlamento: la legge costituzionale è pur sempre un atto dello Stato, ma si sarebbe potuto prevedere, come in altri ordinamenti, l'ipotesi della convocazione di una "commissione arbitrale" ristretta, composta in numero paritetico da parte di rappresentanti delle Camere e del Consiglio regionale, nei casi in cui la strada per il raggiungimento dell'intesa si fosse dimostrata particolarmente impervia. Inoltre desta una certa sorpresa la circostanza per cui, anche nel caso in cui l'intesa fosse stata effettivamente raggiunta, il Parlamento se ne sarebbe potuto comunque discostare, seppure mediante l'espressione di una maggioranza qualificata, come se il "patto" siglato tra lo Stato e la Regione non lo vincolasse a sua volta. Se è comprensibile il timore che una trattativa condotta tra esecutivi (quella volta al raggiungimento dell'intesa) rischi di escludere il Parlamento da un dibattito così importante come quello che tocca i rapporti tra lo Stato e la Regione speciale, è altrettanto vero che questo rischio andrebbe evitato introducendo nei regolamenti di Camera e Senato quelle norme in grado di garantire l'informazione e l'espressione delle posizioni parlamentari già prima dell'espressione del voto finale sulla legge. Ma questo è un aspetto che, ovviamente, non può rientrare nel progetto di legge di revisione statutaria, riguardando i rapporti complessi tra Governo e Parlamento.

Interessante, nella proposta regionale, anche la modifica introdotta a proposito del "referendum confermativo" sulla legge costituzionale di revisione dello Statuto: si passa dall'originaria esclusione alla previsione di un suo eventuale svolgimento, ma solo a livello regionale, qualora entro tre mesi ne avesse fatto richiesta un tren-

tesimo degli elettori della Regione o un decimo dei componenti dell'Assemblea legislativa regionale. La legge sottoposta a referendum non sarebbe stata quindi promulgata se non fosse stata approvata dalla maggioranza dei voti validi. In sostanza, si prevedeva comunque l'eventualità che il voto popolare si potesse esprimere sul testo della legge costituzionale approvato sulla base dell'accordo raggiunto tra lo Stato e la Regione.

Ben diverso il caso in cui la revisione statutaria fosse stata approvata senza che si fosse raggiunta l'intesa o, a dispetto di questa, mediante il voto parlamentare di almeno i due terzi dei suoi componenti, poiché, in queste ipotesi, si sarebbe comunque dato corso a questo singolare "referendum confermativo regionale".

3. Questo per ciò che riguarda specificamente il procedimento di modifica dello Statuto speciale ma, più in generale, in merito al nuovo modello dei rapporti tra lo Stato e la Regione prefigurato dal progetto di Statuto, va richiamata l'attenzione anche su altre disposizioni che avrebbero operato una volta che questo fosse entrato in vigore. In particolare, va considerato quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 74 sulla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei ministri con il rango di ministro quando si fossero trattate questioni di particolare interesse per la Regione, con l'effetto che, qualora il Presidente della Regione fosse stato di avviso contrario all'approvazione di queste deliberazioni, la decisione avrebbe dovuto essere rinviata ad un'altra seduta.

Allo stesso modo, anche per ciò che attiene ai rapporti tra lo Stato e l'Unione Europea, nel caso in cui si fossero posti all'ordine del giorno temi di interesse del Friuli Venezia Giulia, il progetto di Statuto prevedeva norme analoghe a quelle appena esaminate. Oltre a stabilire con quali atti regolare il cosiddetto "processo ascendente" nella formazione degli atti eurounitari riguardanti materie in cui la Regione ha competenza legislativa o, in generale, quelli che interessano specificamente il suo territorio, si prevedeva anche la partecipazione del Presidente della Regione al Consiglio dei ministri dell'Unione europea col rango di ministro abilitato a rappresentare lo Stato, inoltre il Presidente avrebbe preso parte alle riunioni del Consiglio dei ministri della Repubblica nei casi in cui si fosse deciso in merito alla posizione dell'Italia in relazione ad argomenti che avessero avuto un'incidenza diretta e rilevante sul territorio regionale. La Regione sarebbe comunque stata rappresentata nelle riunioni degli organismi dell'Unione europea quando si fossero trattati argomenti che avessero avuto un'incidenza specifica, diretta e rilevante sul territorio e sull'economia regionale e, se tale argomento avesse avuto una ricaduta esclusivamente sulla Regione, la rappresentanza italiana sarebbe stata integrata da un membro dell'esecutivo regionale che ne avrebbe assunto la guida.

Ulteriori forme di partecipazione della Regione si prevedevano anche in materia di ricorsi ai giudici europei: nelle materie di propria competenza, infatti, e

con le procedure stabilite dai decreti legislativi di attuazione dello Statuto e dalla legge regionale statutaria, la Regione avrebbe potuto richiedere allo Stato sia di presentare ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, sia di presentare ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee avverso gli atti comunitari che avessero riguardato individualmente e direttamente, sia, infine, di impugnare le sentenze e le ordinanze del Tribunale di primo grado davanti alla Corte di Giustizia.

Oltre ai rapporti intracomunitari, il progetto di Statuto mirava anche a regolare i rapporti con lo Stato per quanto riguarda l'attività internazionale, sviluppando quanto già previsto a tale proposito dalla legge n. 131 del 2003 (la c.d. "Legge La Loggia"), approvata a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione del 2001. Allo scopo si attribuiva alla Regione la facoltà di concludere accordi con gli Stati nelle materie in cui ha competenza legislativa, di partecipare alla formazione degli accordi internazionali di interesse regionale e di provvedere alla loro attuazione ed esecuzione, sempre secondo le modalità e con i limiti stabiliti dai decreti legislativi di attuazione dello Statuto.

La Regione sarebbe stata infine coinvolta, mediante il meccanismo dell'intesa definito in sede di Commissione paritetica, anche nel procedimento di nomina dei titolari degli organi periferici dello Stato aventi sede nel Friuli Venezia Giulia.

4. Considerato nel suo complesso, tutto il testo del progetto ha mostrato di ispirarsi al principio di leale collaborazione nei rapporti tra lo Stato e la Regione, sia nel prevedere (come già in precedenza) che in sede di Commissione paritetica si formasse l'intesa sul contenuto dei decreti legislativi che dettano le norme di attuazione dello Statuto, sia stabilendo esplicitamente che questa dovesse fungere da sede stabile e continuativa di concertazione tra lo Stato e la Regione per ogni questione relativa all'adozione di atti statali che avessero potuto incidere sugli interessi del Friuli Venezia Giulia. In particolare, oltre ad esercitare le competenze già attribuite dallo Statuto vigente, ossia (1) l'espressione dell'intesa sui decreti legislativi di attuazione dello Statuto; (2) la definizione delle procedure e delle modalità del trasferimento dei beni e del conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione; (3) la disciplina delle procedure e delle modalità del trasferimento delle competenze del Prefetto in capo alla Regione; il progetto attribuiva alla Commissione paritetica anche la funzione di svolgere funzioni di conciliazione in caso di controversie tra la Regione e lo Stato, sempre secondo le modalità stabilite dai decreti legislativi di attuazione dello Statuto.

Questo modello di rapporti era infine definito espressamente laddove si stabiliva che lo Stato e la Regione, in posizione paritaria, informassero i loro rapporti al principio di leale collaborazione. Con decreti legislativi di attuazione dello Statuto si sarebbero stabilite le forme di intesa e di coordinamento con riferimento a

settori, opere e interventi di comune interesse e si sarebbero potute prevedere specifiche forme di collaborazione tra lo Stato e la Regione a salvaguardia degli interessi unitari. Inoltre tutti gli enti pubblici statali operanti nelle materie di competenza esclusiva o concorrente regionale sarebbero stati trasferiti alla Regione.

Come clausola di chiusura, si prevedeva infine che la Regione avrebbe partecipato ai processi decisionali di interesse del Friuli Venezia Giulia in tutte le sedi istituzionali di concertazione, negoziazione e coordinamento, previa la tempestiva informazione circa le questioni che l'avessero riguardata.

Come si vede, si tratta di un modello di rapporti tra lo Stato e la Regione molto "avanzato", tanto da assomigliare a quelli che caratterizzano gli ordinamenti di tipo federale: si pensi, ad esempio, alla locuzione "in posizione paritaria" menzionata sopra; espressione che non può non aver destato comprensibili perplessità a livello parlamentare, nel momento in cui il progetto di legge di revisione dello Statuto è stato assegnato all'esame in commissione. Ma, a parte questi frammenti di disposizioni normative, che possono rappresentare un tentativo di innalzare il livello dell'autonomia regionale o, a parere di qualcuno, addirittura delle forzature, pur nel quadro di rapporti improntati appunto alla leale collaborazione, ciò che preme mettere in luce e che riguarda più da vicino il tema dell'intesa tra Stato e regione speciale nel processo di revisione degli statuti, è come l'impianto generale del progetto abbia voluto valorizzare ove possibile e per quanto possibile proprio lo strumento dell'intesa.

5. Lo stesso strumento si ritrova infatti in numerose disposizioni che avrebbero regolato il rapporto tra la Regione e le autonomie locali. Anche le relazioni tra questi due livelli di governo conoscono non a caso numerose ipotesi in cui le disposizioni statutarie prevedevano un'intesa tra la Regione ed il Consiglio delle autonomie locali (CAL), organo rappresentativo degli enti locali.

Tra queste disposizioni del progetto di Statuto si possono ricordare innanzitutto quelle recate dal comma 4 dell'articolo 2, ove si stabiliva un principio di metodo di ordine generale in merito alla legge regionale con cui disciplinare forme particolari di autonomia amministrativa e di coordinamento per gli enti locali territoriali. Questa legge, infatti, si sarebbe potuta approvare solo a seguito del raggiungimento dell'intesa (non essendo sufficiente la mera espressione del parere) con il Consiglio delle autonomie locali. A sua volta, il procedimento con cui ottenere l'intesa ed i suoi effetti nel caso in cui questa non si fosse raggiunta, sarebbero stati disciplinati dalla "legge regionale statutaria", ossia da quella legge rinforzata disciplinata dall'articolo 12 dello Statuto vigente e riprodotta con alcune modifiche nel progetto di nuovo Statuto.

A margine si può ricordare che la legge così denominata "statutaria" è quell'atto approvato, nei casi previsti dallo Statuto, a maggioranza assoluta dei com-

ponenti del Consiglio regionale e sottoposto a referendum regionale qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione nel BUR ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. Se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi, la legge sottoposta a referendum non è promulgata.

La necessità di raggiungere l'intesa con il CAL era altresì prevista in numerose altre occasioni in cui la legge regionale disciplina il sistema elettorale degli enti locali, detta i principi fondamentali comuni in materia di ordinamento delle autonomie locali (art. 20, comma 2), conferisce funzioni ai diversi livelli del governo locale (art. 23), disciplina l'esercizio del potere sostitutivo nei casi in cui vi sia un'accertata e persistente inattività nell'esercizio obbligatorio di funzioni conferite e ciò sia lesivo di rilevanti interessi del sistema regionale, dei suoi presupposti e delle garanzie procedurali per l'ente locale interessato (art. 24), fissa i criteri e le modalità di attribuzione dei finanziamenti derivanti dall'istituzione di un fondo perequativo da destinare ai territori con minore capacità fiscale (art. 25, comma 3), non senza aver stabilito tuttavia il principio dell'autonomia finanziaria degli enti locali e l'attribuzione a loro favore di quote derivanti dalla compartecipazione ai tributi erariali senza vincolo di destinazione (art. 25 commi 1 e 2).

Sempre in tema di assetto "collaborativo" nel disegno dei rapporti tra la Regione e gli enti locali, va ricordato quanto previsto dall'articolo 27, ove si stabiliva che il Consiglio delle autonomie locali potesse proporre alla Regione di ricorrere alla Corte costituzionale sia avverso le leggi e gli atti aventi valore di legge dello Stato o di altre regioni, sia per conflitto di attribuzioni.

6. Questo progetto di riforma, come si è già detto, non è mai stato approvato, né la Regione ha ritenuto in seguito di intraprendere nuovamente un percorso volto a rivedere complessivamente lo Statuto speciale. Specifiche modificazioni sono state invece introdotte nel corso del tempo. In particolare va considerata la curiosa vicenda che ha toccato la sorte delle province.

Nel testo originario dello Statuto approvato nel 1963 le province compaiono al fine di "definire" la circoscrizione territoriale della neonata Regione Friuli Venezia Giulia: si citano infatti quelle di Udine e di Gorizia (cui si aggiungerà nel 1968 la neo istituita Provincia di Pordenone) e i comuni che costituiranno in seguito la Provincia di Trieste (art. 2, comma 1). Nel 2016 questo comma viene sostituito dalla nuova dizione "la Regione comprende i territori della attuali province di Gorizia, di Udine, di Pordenone e di Trieste", proprio per renderlo coerente con la nuova formulazione dell'articolo 59, conseguente alla modificazione che ha portato all'abolizione delle province in Friuli Venezia Giulia.

Conviene procedere con ordine ed esaminare la successione di riforme, tentate più che attuate dalla Regione, in materia di ordinamento delle autonomie locali,

per comprendere meglio le singolarità che hanno caratterizzato l'intera vicenda e gli esiti paradossali cui ha condotto.

Tralasciando le diverse leggi che nel corso del tempo hanno via via trasferito una serie funzioni agli enti locali, il punto di svolta del sistema si registra con l'approvazione della Legge costituzionale n. 2 del 1993 che ha attribuito al Friuli Venezia Giulia, oltre che alla Sardegna, alla Valle d'Aosta e al Trentino – Alto Adige, la competenza legislativa di tipo esclusivo in materia di ordinamento degli enti locali, cui hanno fatto seguito le disposizioni di attuazione, approvate con il D.lgs 9/1997, ove si specifica che questa attribuzione comprende anche la competenza regionale a disciplinare il regime degli organi di governo degli enti locali, il loro sistema elettorale e il conferimento delle funzioni fondamentali di comuni e province.

Finalmente, nel corso della IX legislatura regionale (2003-2008, Presidente Riccardo Illy), esercitando la nuova competenza legislativa di tipo esclusivo, la Regione approva la prima legge di riordino in materia: la legge regionale 1/2006 "Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali del Friuli Venezia Giulia". Gli aspetti fortemente innovativi di questa legge sono rappresentati dalle misure volte a favorire la costituzione di forme associative (per quanto prive di personalità giuridica) utili ad esercitare tutte le funzioni di governo del territorio, sviluppo economico ed erogazione dei servizi: a tal fine vengono infatti istituiti gli Ambiti per lo Sviluppo Territoriale (ASTER) destinatari di forme dedicate di finanziamento dei progetti elaborati a livello locale associato.

Il cambio di governo nella nuova legislatura regionale (2008-2013, Presidente Renzo Tondo) esordisce con un repentino (sebbene prevedibile) mutamento di direzione: l'impianto della legge regionale 1/2006 viene sostanzialmente smantellato con poche disposizioni approvate con una legge regionale di assestamento di bilancio e, al suo posto, nel corso degli anni successivi si approva una legge (la L.r.14/2011) recante "Razionalizzazione e semplificazione dell'ordinamento locale in territorio montano. Istituzione delle Unioni dei Comuni Montani". In breve, la nuova legge in materia di ordinamento degli enti locali prevede la riduzione delle comunità montane dalle undici esistenti a quattro e quindi l'istituzione dell'unione dei comuni montani, retti da organi di governo di secondo grado. L'esperimento, destinato a rimanere tale perché mai portato a compimento, riguarda tuttavia solo i comuni montani e non quelli di pianura. Le quattro comunità, salvo modificazioni di scarso rilievo, continueranno ad operare.

La legislatura regionale successiva (2013-2018, Presidente Debora Serracchiani), che vede un nuovo cambio di maggioranza, si propone di rinnovare su nuove basi il sistema già delineato dalla precedente legge regionale 1/2006, approvando questa volta una forma associativa intercomunale dotata di personalità giuridica, destinata a governare un ambito territoriale definito da un Piano di riordino approvato a livello regionale. In un clima caratterizzato da accese pole-

niche, adesioni non sempre convinte e difficoltà oggettive, le UTI “Unioni Territoriali Intercomunali” iniziano ad operare fino a quando, con il nuovo cambio di governo, nella legislatura seguente (2018-2023, Presidente Massimiliano Fedriga) tutto il sistema viene nuovamente smantellato, rimanendo salve unicamente le comunità montane alle quali, unica novità e non si sa per quale ragione, viene mutata la denominazione in “comunità di montagna”.

In buona sostanza, allo stato attuale la costituzione o il mantenimento di forme associative intercomunali è rimesso alla volontà dei singoli comuni, né si prevedono misure finanziarie volte a incentivarne la formazione.

7. Questa digressione in merito ai tentativi di riordino dell’ordinamento delle autonomie locali è utile a comprendere come alla questione si leghi la riforma dello Statuto, approvata con la Legge costituzionale 1/2016 con lo scopo di rendere l’assetto istituzionale del Friuli Venezia Giulia coerente con quanto si stava deliberando in tema “sistema Regione – autonomie locali” di cui si è appena detto.

Nel frattempo, infatti, e più precisamente nel periodo che ha visto l’istituzione delle UTI, la Regione ha intrapreso un percorso di riforme che ha investito le province, parallelamente a quanto si stava verificando a livello statale, a seguito dell’approvazione della legge 56/2014, che ha (anche) modificato gli organi di governo delle province, trasformandole in enti con organi di governo di secondo grado, e del disegno di riforma costituzionale (che verrà però cassato dal referendum del 4 dicembre del 2016). Come si è detto, infatti, a seguito del disegno di legge costituzionale di iniziativa regionale, votato all’unanimità dal Consiglio il 30 gennaio 2014, è stata approvata la Legge costituzionale n. 1 del 2016 che ha modificato lo Statuto speciale abolendo le province in Friuli Venezia Giulia. Attualmente, dunque, il Friuli Venezia Giulia conosce due livelli di governo: quello locale, organizzato variamente e non ovunque in forma associata, e quello regionale, salva comunque la presenza delle quattro comunità di montagna e la facoltà di istituire la città metropolitana.

Questo assetto non è durato a lungo: il 9 marzo 2023 giunge alla Camera una nuova proposta di modifica dello Statuto speciale, approvata a maggioranza dal Consiglio regionale (la legislatura è quella in corso, Presidente sempre Massimiliano Fedriga), in cui si prevede il ripristino delle province (denominate impropriamente enti di area vasta), con organi di governo direttamente elettivi (sic!). Il progetto di legge costituzionale è stato approvato alla Camera il 23 ottobre 2023, dal Senato il 27 maggio 2025 e quindi successivamente approvato in seconda lettura.

Insomma, dopo la lunga e travagliata stagione segnata dai fallimenti delle riforme dell’ordinamento degli enti locali, vince la fascinazione e la nostalgia per il sistema vigente nel “secolo breve”: si ritorna ai tre livelli di governo, tutti con organi direttamente elettivi.

8. Se, infatti, come si trae dalle dichiarazioni di diversi attori politici, l'idea è quella di riesumare le province "storiche", l'esito della riforma sull'assetto organizzativo complessivo dell'amministrazione regionale e locale porterà a ripristinare un sistema che già da tempo manifestava (e continua a manifestare) uno stato di grave difficoltà ad operare in modo adeguato alla complessità dei tempi e in grado di soddisfare le esigenze delle persone e delle imprese. Tornerà ad operare un modello istituzionale ormai da molti ritenuto superato, soprattutto nel contesto di una Regione che ha una superficie di appena 7.845 Km² (pari circa alla Provincia di Sassari) e 1.200.000 abitanti (pari a quelli della Provincia di Brescia). Gli effetti negativi che inevitabilmente graveranno appunto sulle persone e le imprese sono quelli tipici di un'amministrazione disfunzionale, con un livello locale inadeguato, in cui le sovrapposizioni di competenze, dovute soprattutto alla loro frammentazione, produrranno conflittualità tra i livelli di governo, soprattutto quando sia le province, sia i comuni capoluogo si porranno in concorrenza nel rivendicare un ruolo politico di rilievo e una conseguente visibilità. Tutte cose già viste ma che, evidentemente, non hanno insegnato nulla.

Nell'area di Trieste il ruolo trainante è esercitato, come è noto, dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale, che opera in sinergia con l'area monfalconese, appartenente alla Provincia di Gorizia nell'epoca precedente l'abolizione delle province. Gorizia, a sua volta, è da tempo proiettata a sviluppare relazioni transfrontaliere di area vasta con i comuni contermini di Nova Goriza e Šemeter-Vrtojba, designati collettivamente "Capitale Europea della Cultura 2025" e con cui ha costituito da tempo un GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale). Le aree del c.d. "Friuli storico" sono alquanto eterogenee tra loro, tant'è che mostrano vocazioni piuttosto diversificate: l'asse nord-sud vede legati tra loro la zona portuale di San Giorgio di Nogaro, la città di Udine e l'area manifatturiera a nord di Udine, punto di partenza del corridoio Adriatico-Baltico. Il Pordenonese si pone come cerniera e ponte logistico tra il porto di Trieste e il Veneto, con cui da tempo immemorabile intrattiene rapporti molto stretti. La montagna, infine, manifesta problematiche e esigenze del tutto particolari, che richiedono progetti altrettanto specifici.

Queste dinamiche di collaborazione sovracomunale si sono sviluppate, appunto, in modo totalmente indipendente dalle circoscrizioni amministrative classiche, grazie a strumenti non necessariamente di natura legislativa e, verrebbe da dire, anche grazie all'assenza di enti intermedi quali le province e in cui, peraltro, i meccanismi esistenti della rappresentanza politica hanno dimostrato di funzionare.

Dinamiche eterogenee, del tutto particolari perché legate, queste sì, alle caratteristiche e alla storia dei luoghi, rispetto alle quali solo la Regione può svolgere

un ruolo credibile di regia e che possono essere governate a livello locale da un ente di area vasta (non un ente intermedio, qual è la provincia), ma solo se elettivo di II grado e rispetto alle quali le “nuove” province si porrebbero come corpi estranei.

Come si leghi con tutto questo il progetto di (re)istituire le province è davvero difficile da comprendere. In definitiva, ed è triste constatarlo, allo stato attuale questo pare sia il principale esercizio che si fa dell'autonomia nell'unico ambito di competenza speciale di tipo ordinamentale.



VALERIO ONIDA E LA CENTRALITÀ DEL PRINCIPIO DELL'INTESA

Gianmario Demuro
Università di Cagliari

1. Valerio è stato, come ho già detto a Villanova Monteleone nella isola che ci unisce, un maestro molto importante per la mia formazione di giurista e di persona.

Lo ricordo anche qui ai piedi delle sue montagne come uomo e come giurista, qualità non disgiunte.

Abbiamo lavorato insieme in molte occasioni: nell'Associazione dei costituzionalisti siamo stati insieme nel Direttivo; siamo stati insieme in Commissione paritetica Stato-Regione Sardegna. Valerio presiedeva la Commissione paritetica, pur rappresentando lo Stato, tuttavia, cercò sempre di trovare il punto di equilibrio nel rapporto tra lo Stato e la regione Sardegna.

Valerio conosceva bene i meccanismi per far funzionare l'intesa e spingeva, sempre, per la stesura di una "intesa forte" in grado di realizzare un regionalismo che potesse lasciare il segno nella storia di questo Paese; il principio di specialità doveva, infatti, essere inteso come principio fondativo della democrazia repubblicana.

In questa prospettiva non è influente che le specialità regionali siano tutte *antecedenti* alla entrata in vigore della Costituzione; regioni tutte diverse ma accomunate da una fortissima richiesta di autonomia e da una storia di comunità locali che si erano autoregolate in passato.

Stiamo parlando in una regione come la Valle d'Aosta e, richiamando Emilio Lussu che "difese" lo Statuto della Valle d'Aosta in Assemblea costituente, possiamo citare l'antichissimo potere della comunità valdostana di regimazione delle acque.

Potere di regimazione delle acque che ha un'antichissima tradizione, non lo devo certo ricordare a voi, è una esperienza storica importante; posto che la comunità valdostana lo sapeva fare in passato perché non dovrebbe essere capace di farlo in futuro?

La Sardegna aveva il suo Parlamento, la Sicilia anche, per cui stiamo parlando di realtà che hanno una storia autonomistica che precede il riconoscimento costituzionale.

In questo contesto l'Italia è il Paese del policentrismo, la storia dell'età comunale lo dimostra, ma non è il paese del federalismo, mai nato nella scrittura del testo costituzionale. L'unico a sostenere il federalismo in Assemblea costituente è stato Emilio Lussu che sul punto ha dovuto dichiararsi sconfitto: non è stato possibile il federalismo, andiamo allora verso il regionalismo¹.

1 V. la relazione all'Assemblea costituente della Commissione per studi attinenti alla riorga-

Ma il punto è oggi, e sono d'accordo con tutti i colleghi e le colleghe che mi hanno preceduto, che cos'è in realtà il regionalismo oggi?

Possiamo affermare, con un certo rammarico, che il regionalismo oggi è soprattutto amministrativo, fondamentalmente di gestione, di amministrazione ed è il tema più complesso da affrontare, ma abbiamo completamente dimenticato la ragione vera del regionalismo politico: raggiungere intese, ribadisco, non penso debbano essere deboli, ma sempre nell'unità dello Stato.

2. Io vengo da una regione che tutti conoscete bene, la Brigata Sassari è stata formata a Trieste, siamo stati sul Carso, quegli uomini c'erano per l'unità d'Italia, per cui possiamo raccontare di un'autonomia che viene dal passato e essere parte di una comunità che ha contribuito alla costruzione della storia d'Italia.

Allora il mio punto di vista è che gli statuti speciali-leggi costituzionali sono leggi che, comunque, hanno un potere di derogare alla costituzione, che fanno parte di un *bloc de constitutionnalité* e, ancora oggi, rappresentano la proiezione di quelle comunità in quel territorio.

E se questi statuti hanno avuto un senso nel 1945-1948, nel 1963, quando sono stati approvati, oggi il meccanismo dell'intesa dovrà costruire una possibilità per ridefinire le relazioni tra lo Stato e le regioni in una maniera che si proietti al futuro.

Io voglio pensare che le nuove costituzioni regionali, cioè i nuovi statuti abbiano un'idea; ma quale sarà l'idea di futuro che ha la Valle d'Aosta? Qual è l'idea di futuro che ha la Sardegna?

Perché, attenzione, in questo meccanismo, se ne parlava ieri con Renato Balduzzi, c'è un tema che forse vi tocca meno perché voi avete l'idroelettrico e con la produzione dell'energia è tutto più semplice.

Se uno guarda e studia il meccanismo di produzione di energia, una questione di cui abbiamo parlato tante volte, le regioni devono poter dire la loro sul *dove* sono localizzare le produzioni e l'installazione del fotovoltaico e dell'eolico?

Lo schema non può ridursi alla sequenza: i privati mettono i soldi, lo Stato

nizzazione dello Stato, Roma 1946, p. 246: «Il 19 marzo 1945 il partito d'azione, nel quale la maggioranza dei delegati riaffermò il principio che l'autogoverno della Sardegna dovrebbe attuarsi nell'ambito di uno stato federale repubblicano, rivendicando, in ogni caso, il diritto dell'Isola a una completa autonomia amministrativa, economica e finanziaria con potestà legislativa» (2); l'intervista concessa da E. Lussu al quotidiano romano "Il Secolo XX" del 23 marzo 1945, nel quale egli ha rilevato come l'Isola si senta tuttora staccata dal continente e come, perciò, il sentimento autonomistico sia profondamente sentito da tutti i partiti politici, concludendo che, se l'esigenza della trasformazione dello Stato in senso autonomistico è generale, in Sardegna essa costituisce una pregiudiziale categorica; l'articolo dello stesso Lussu su "Il Solco" di Sassari del 20 maggio 1945, nel quale si rileva come in Sardegna si parli di autonomia e non di separatismo, volendosi soltanto a una confederazione regionale italiana».

predispone un procedimento amministrativo e poi si realizza l'impianto. È un caso in cui privati entrano, chiedono un'autorizzazione rafforzata e poi può capitare quello che è successo in Spagna un *blackout* prolungato, perché la produzione mediante il fotovoltaico, le piccole produzioni diffuse, non hanno meccanismi di riequilibrio al centro. È quello che può accadere, e io parlo perché vengo dalla Sardegna. In Sardegna è un tema molto complicato. La legge sulle aree idonee è stata impugnata immediatamente dallo Stato.

Ma non voglio parlare solo di Sardegna.

Il punto è che l'intesa serve anche a trovare un punto di equilibrio nella giurisprudenza costituzionale, la Corte costituzionale ha dovuto fare delle sentenze additive per imporre l'intesa allo Stato perché lo Stato semplicemente non si poneva neanche il problema dell'intesa.

Il caso che mi ricordo io era il caso della definizione di dove poter allocare le multisale dei cinema. Bene si poteva fare con un atto del dirigente del Ministero a definire la localizzazione delle multisale.

Si è arrivati alla sentenza della Corte costituzionale per definire l'obbligo, non la possibilità.

Io penso che se noi vogliamo rilanciare il regionalismo in questo Paese dobbiamo ricordare che nel 2001 abbiamo fatto una riforma per ridefinire delle relazioni di maggiore partecipazione democratica attraverso le regioni. Durante la pandemia sembrava addirittura che si volesse azzerare la riforma del Titolo V.

È un paese che fa scelte di questo tipo, ma penso che se gli statuti rappresentano un diritto al futuro delle comunità stanziate su quel territorio ha ancora senso che gli statuti speciali possano essere derogatori su alcuni temi.

3. Infine, sulla questione della intesa come procedimento, penso che qualunque strumento debba dare la possibilità di trovare un punto di accordo, credo che debba essere perseguito.

La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 è una sentenza che, per molti anni a venire continueremo a utilizzare, è scritta con l'inchiostro del principio di sussidiarietà e sull'idea di regionalismo che necessariamente è un regionalismo cooperativo.

Allora, se è vero che deve essere cooperativo, nella discussione che facemmo durante i lavori della c.d. Commissione Bressa nel 2015 c'erano tutte le regioni e le province speciali tranne la Sicilia: la Sicilia ha una forza sua, ha una forza di rappresentanza parlamentare che non è comparabile con tutte le altre regioni e province speciali.

Gli statuti speciali non vengono modificati semplicemente perché la regione ha paura di essere interrogata dallo Stato sulle *ragioni*, ha paura di dare le risposte sbagliate sulle proprie ragioni autonomistiche.

Da questo punto di vista, infatti, anche il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ha scritto nella bozza di Statuto una clausola nella quale prevede che siano "mantenuti i livelli precedenti"; tutti hanno paura di perdere, soprattutto, la parte finanziaria.

Che però significa tante altre cose: significa risorse di personale, significa funzioni dello Stato trasferite, per cui non è che sono tutti questi privilegi, cioè in alcune realtà ci sono sì dei trasferimenti statali ma anche funzioni espletate. Per andare al punto all'idea d'intesa che studiai insieme a Robert Louvin, innanzitutto l'intesa deve essere definita tra parlamenti; la discussione deve essere tra organi rappresentativi della comunità, con i deputati e senatori che rappresentano la Nazione in parlamento – è certo che devo discutere con la sovranità del Parlamento nazionale – però allo stesso tempo devo discutere con i consigli regionali, bisogna trovare una modalità di intesa.

Ciò poteva avvenire con intesa tecnicamente trasfusa in un atto, un'intesa che doveva procedimentalizzarsi per trovare il punto di equilibrio.

Pensammo insieme a Louvin a costruire una 'commissione di decantazione', sostanzialmente dei possibili contrasti, che fosse formata da deputati, senatori e consiglieri regionali, così si realizzava per la prima volta un incontro fra deputati, senatori e consiglieri regionali del territorio e si poteva arrivare all'intesa. Ecco questa era l'idea che avevamo sviluppato e scritto, firmata in una dichiarazione.

Speriamo prima o poi se ne possa riparlare.

VALERIO ONIDA E LA VALLE D'AOSTA: EMPATIA E DIRITTO IN ALTA QUOTA

Roberto Louvin
Università di Trieste

Perché qui a Saint-Marcel, in Valle d'Aosta? E perché proprio oggi?

La scomparsa del professor Valerio Onida, il 14 maggio 2022, fu un evento che lasciò in molti di noi, che lo avevano conosciuto e frequentato per lunghi anni apprezzandone le eccezionali doti umane, culturali e scientifiche, un acuto senso di smarrimento. Oltre alla dolorosa perdita in sé, il fatto di non potergli dare allora un estremo saluto a causa della pandemia in corso non ci consentì di 'elaborare il lutto' come sarebbe stato naturale, e nemmeno di rendergli subito il doveroso omaggio che oggi gli si tributa in questa Valle, come amici e colleghi e anche come comunità valdostana, tra le montagne che Valerio ha intensamente amato.

A tre anni esatti da quei giorni così tristi, grazie alla collaborazione tra le associazioni *Autonomies Biens Communs Vallée d'Aoste* e "Passione Civile con Valerio Onida", concretamente sostenuti dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, dal Comune di Saint-Marcel, dalla Banca di Credito Cooperativo Valdostana/*Coopérative de crédit valdôtaine* e con il gradito patrocinio dell'Unione valdostana guide di alta montagna, ci troviamo finalmente qui per una giornata densa di significato nel Comune che Valerio ha scelto come luogo dei suoi affetti e come sua ultima dimora.

Il rapporto del nostro amico e collega con questi luoghi e con tutta la *Vallée* è storia segnata da una profonda empatia con un territorio scoperto poco a poco, dall'alta Valle del Lys a Cogne, attraverso il battesimo d'alta quota con l'ascensione al Cervino in cordata con un 'principe' delle Guide, il mitico Luigi (Louis) Carrel, e poi in una vasta rete di rapporti personali con la gente della Valle fino ad approdare a Saint-Marcel¹.

Valerio è arrivato qui forse un po' per caso.

Ma a volte, si sa, *le hasard fait bien les choses...*

L'attrazione per la montagna lo ha portato imprevedibilmente, sul finire degli anni Sessanta, a scoprire ed eleggere come suo luogo del cuore non una località mondana, ma una sperduta radura nel bosco, Sazaillan, un angolo sconosciuto ai più nel Comune di Saint-Marcel, vera e propria oasi di pace in cui rigenerarsi nei

¹ Questo percorso è rievocato nelle bellissime pagine del dialogo a ruota libera fra Valerio Onida e il figlio Marco, pubblicato in N. Alessi, S. Granata (cur.), *Voci di montagna: le parole, gli sguardi, i silenzi*, Le Château, Aosta 2017, pp. 161-173.

mesi estivi – pur con frequenti ritorni lavorativi alla pianura – nella tranquillità degli affetti familiari, in vista dei suoi tanti impegni professionali².

Per il costituzionalista, già allora attratto intensamente dalle dinamiche del regionalismo che in quegli anni affiancava per la prima volta alle regioni a Statuto speciale le nascenti regioni ordinarie, il contatto con una terra che già da un quarto di secolo sperimentava un regime effettivo di autonomia presentava motivi di sicuro interesse.

Tutto, d'altra parte, predisponeva già personalmente, dalle origini familiari all'intensa passione per il contesto alpino, il giovane studioso a capire e valorizzare il dato identitario di questi luoghi³. E non c'è voluto molto prima che l'ambiente locale individuasse in lui un interlocutore serio, rispettoso ed altamente affidabile, in grado di accompagnare questa piccola Regione nel confronto, e spesso anche nello scontro, con poteri statali tutt'altro che inclini ad accogliere benevolmente le ragioni e le esigenze della differenza.

I primi ad instaurare un dialogo con il giovane professore milanese sono stati gli ambienti della nascente corrente politica democratico-popolare, che proprio nei primi anni Settanta consumava – in una sorta di laboratorio sperimentale per la politica dell'intero Paese – una scissione politica che avrebbe dato vita ad un movimento autonomista, cattolico e di sinistra, i 'Democratici popolari', destinato ad un folgorante anche se non duraturo successo. Fra gli uomini di punta di quello schieramento spiccava allora César Dujany, in procinto di diventare Presidente della Giunta regionale, con cui si sono immediatamente stretti dei legami di affetto e di stima che Valerio ha fedelmente conservato per quasi mezzo secolo⁴.

Fra i suoi primi apprezzati interventi si fa notare quello del Convegno di studi di Aosta dal 14 al 18 ottobre 1970 sul tema, a quell'epoca di stringente attualità, "Regioni a statuto speciale di fronte all'attuazione delle regioni a statuto ordina-

2 A suggello del suo rapporto speciale con il Comune di Saint-Marcel rimangono le belle parole consegnate da Onida nella sua introduzione al volume di J. Da Canal, *Saint-Marcel: un pays, une communauté, une histoire*, Amministrazione comunale di Saint-Marcel, Musumeci, Quart 2015.

3 Le ragioni di questa forte capacità di immedesimazione nel contesto particolare delle regioni speciali sono ben rappresentate da Enzo Balboni che allinea acutamente questi diversi fattori: le origini sarde dal lato paterno e siciliane da quello materno, il matrimonio con la trentina Ida Eccher, originaria della Val di Non, i decenni di intensa collaborazione lavorativa con la Provincia di Trento ed infine la colleganza e amicizia con i triestini Livio Paladin e Sergio Bartole. E. Balboni, *Valerio Onida: costituzionalista, autonomista, regionalista*, in G. Amato, F. Bassanini, G. Macciotta, *Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, Il Mulino, Bologna 2025, p. 21.

4 César Dujany è ricordato da Valerio Onida come "uno dei più nobili esponenti della politica valdostana... La montagna di César ... è saggezza allo stato puro", in *Dialogo fra Valerio Onida e il figlio Marco* cit.

rio”⁵, ma Valerio non ha poi perso occasione, negli anni successivi, per disseminare in Valle le sue acute analisi e le sue convinzioni⁶.

Non si tarda soprattutto, da parte delle autorità regionali, a ricorrere ai suoi buoni uffici per riuscire a dipanare un’intricata matassa nella trattativa con il ministero dell’Istruzione in tema di regionalizzazione degli organici della scuola: la Regione gli affida infatti subito il compito di rappresentarla nel Comitato tecnico misto Ministero-Regione per l’elaborazione di un fondamentale decreto delegato per la Valle d’Aosta. Al felice esito della trattativa non è nemmeno del tutto estraneo il fatto che la controparte vedesse presente un suo sodale di lunga data, di pochi anni più giovane di lui, il professor Franco Bassanini, all’epoca Capo di Gabinetto del ministero alle Regioni, e che sarà per alcuni anni presente anche nei luoghi di ‘villeggiatura’, come si diceva a quel tempo, degli Onida,

Accanto alle problematiche scolastiche, sono spesso anche le questioni legate alla sanità e all’assistenza a richiedere in quel periodo la massima attenzione⁷. Tuttavia, in parallelo con l’assistenza tecnico-legale, è un intenso lavoro di studio, di interpretazione e di divulgazione degli elementi dell’ordinamento speciale che viene portato avanti, un’opera a cui pochissimi in quel momento si dedicavano⁸.

Il suo saggio *Aspetti dell’autonomia della Valle d’Aosta*, pubblicato dalla “Rivista trimestrale di diritto pubblico” nel 1971⁹, accende l’attenzione della dottrina in senso positivo sui valori dell’esperienza autonomistica locale¹⁰, a pochi anni di di-

5 Un tema che, a cinquant’anni di distanza dall’attuazione delle regioni ordinarie, non ha perso la sua attualità: R. Toniatti, *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico*, ESI, 2022, pp. 157-178.

6 Compresa, nel 1972, la presidenza della Commissione di maturità all’Istituto tecnico-commerciale Manzetti di Aosta. La sua particolare ‘disponibilità’ verso i giovani è sottolineata anche da R. Balduzzi nel ricordo di Valerio Onida pubblicato in “La Libertà”, n. 20, 30 maggio 2022.

7 Se ne ha riscontro, fra l’altro, nel saggio F. Bassanini, V. Onida, *Note sulla potestà legislativa e amministrativa della Regione autonoma della Valle d’Aosta in materia di assistenza e sanità*, in *Problemi di diritto regionale*, I, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell’ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano 1971, pp. 219 ss.

8 Fra questi L. Orusa, *Strutture e modi di organizzazione dell’amministrazione centrale della Regione Valle d’Aosta*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1967, pp. 528-32.

9 V. Onida, *Aspetti dell’autonomia della Valle d’Aosta*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1971, 2, pp. 260 ss. Lo scritto trae origine dalla relazione presentata il 17 ottobre 1970 al Convegno di studi su «Le Regioni a statuto speciale di fronte all’attuazione delle Regioni a statuto ordinario», organizzato dalla Regione autonoma Valle d’Aosta. Il testo di questo saggio è integralmente riportato nella seconda parte di questo volume.

10 Questo saggio inaugura una serie di importanti studi ricostruttivi dell’assetto autonomistico regionale valdostano: E. Rotelli, E. Vitta, *L’autonomia regionale della Valle d’Aosta, profili storici e giuridici*, Torino 1973; E. Vitta, *Valle d’Aosta*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XX, Torino 1975, pp. 426-435, aggiornata da R. Barbagallo, voce *Valle d’Aosta*, in *Novissimo Digesto Italiano*,

stanza dalla torbida e spigolosa vicenda c.d. del fil di ferro¹¹ che aveva portato il Presidente del Consiglio Aldo Moro, nel 1966, a decretare il commissariamento *ad acta* del Consiglio della Valle per la convocazione dello stesso, malgrado le vivaci resistenze della giunta autonomista e di sinistra in carica. Si tratta di uno scritto di grande lucidità, che sarà riferimento obbligato per tutti gli studiosi che nei decenni seguenti si confronteranno con il sistema politico-amministrativo valdostano. Rileggendolo cinquant'anni dopo – e dopo che il suo autore ha ricoperto il ruolo di giudice e di Presidente della Corte costituzionale – ci si stupisce per la freschezza dello scritto e per l'acume dell'analisi: come non apprezzare la sensibilità della sua penna, per esempio, quando individua perfettamente le cause della ritrosia dei governanti della Valle ad affrontare il contenzioso costituzionale:

Infine può darsi che in parte si sia trattato di una scelta fatta a ragion veduta dagli organi della Regione, che abbiano adottato un atteggiamento più remissivo nei confronti dello Stato, tendendo ad un rapporto più di tipo collaborativo o al limite compromissorio che non di tipo contestativo, magari tenendo conto della scarsa forza politica che, fino ad oggi, le Regioni speciali in genere, e una Regione piccola e poco rappresentata in Parlamento come la Valle d'Aosta in particolare, riuscivano ad esprimere¹².

Onida osserva subito che la preesistenza dell'ordinamento amministrativo in forma di Circoscrizione autonoma costituita nel 1945, che possiamo chiamare "Pre-Statuto", avrebbe concorso a consolidare tutti i caratteri peculiari dell'organizzazione politico-amministrativa della Regione: un carattere marcatamente (e naturalmente) "amministrativo" dell'autonomia valdostana, rafforzato dalla confluenza in capo all'ente anche di tutte le funzioni svolte in precedenza dalla soppressa Provincia di Aosta, il particolarismo linguistico e scolastico, l'ordinamento finanziario speciale e la rappresentanza parlamentare garantita. Ma soprattutto gli si deve l'intuizione della storica importanza della fase pre-statutaria come momento fondativo della Regione. Nel periodo 1945-1948

vennero infatti emanati una serie di altri provvedimenti legislativi che disci-

Appendice, vol. VII, pp. 1050-1053; E. Gizzi, *Regione Valle d'Aosta*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, vol. XXXIX, pp. 434-446.

¹¹ Le confuse vicende della primavera del 1966 sono ricostruite, nell'opposta narrazione delle parti politiche in contesa fra loro, dai volumi editi rispettivamente dall'Union valdôtaine, *Documenti sull'aggressione all'autonomia valdostana*, Aosta 1966 e dalla neo-costituita Giunta di centro-sinistra *La verità sul centro-sinistra in Valle d'Aosta*, Aosta 1968. Il tema è di tale rilevanza da essere ampiamente commentato sotto il profilo costituzionale perfino da C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova 1976, II, pp. 988-989.

¹² V. Onida, *Aspetti cit.*, p. 288.

plinarono taluni considerevoli trasferimenti di servizi e di uffici dallo Stato alla Valle, dando così concreta attuazione, sia pure in parte, alla autonomia amministrativa attribuita alla Valle d'Aosta: talché lo statuto di autonomia, deliberato dall'Assemblea Costituente nel febbraio 1948, trovò per così dire una serie di fatti compiuti, i quali ne costituivano anche una parziale anticipata attuazione¹³.

Di grande rilievo appare, ai suoi occhi, anche il fatto che le peculiari vicende politiche locali determinino “una dinamica politica meno direttamente ed intensamente condizionata dalle vicende politiche nazionali”¹⁴. La politica resta chiaramente distinta dal diritto, ma la sua influenza è riconoscibile e deve essere riconosciuta.

Sulle sue considerazioni dei primi anni Settanta, Valerio torna dieci anni dopo curando la sezione “Valle d'Aosta” in un fondamentale volume collettivo di studio delle dinamiche di regionalizzazione in Europa nell'ambito sia dei paesi a struttura federale che regionale promosso dall'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (ISAP)¹⁵. La radiografia giuridica che vi compie allora dell'apparato regionale ha una portata quasi enciclopedica.

In essa si esamina infatti in ogni dettaglio lo Statuto speciale anche nei profili ancora aperti della sua attuazione, il momento organizzativo delle strutture, l'azione amministrativa, i meccanismi di democrazia interna e il rapporto fra le istituzioni e la cittadinanza, la scottante tematica delle competenze con i primi esiti del contenzioso costituzionale, i trasferimenti di funzioni e i rapporti con lo Stato, il sistema delle autonomie locali e dei controlli (e in particolare l'esperienza delle comunità montane a lui molto cara), le finanze regionali, la rappresentanza della collettività regionale nel Parlamento nazionale e – problema da poco venuto alla luce e tutt'ora ancora irrisolto – nel Parlamento europeo.

Invece di fermarsi, come altri avrebbero fatto, al dato puramente normativo, il suo studio scandaglia in profondità i punti di forza e di fragilità del sistema politico regionale, spingendosi fino agli aspetti più rilevanti, e alla maggior parte degli studiosi all'epoca non del tutto noti, del sistema politico locale di cui mostra una conoscenza documentata ed approfondita:

Il panorama politico della Valle, oggi ancor più frastagliato che in passato, e tradizionalmente vivace [...], è dunque peculiare, costituendo insieme alla situazione dell'Alto Adige e a pochi altri fenomeni sempre propri di Regioni speciali

13 *Ivi*, p. 260.

14 V. Onida, *Aspetti dell'autonomia* cit., p. 261.

15 V. Onida, *Valle d'Aosta*, in *La Regionalizzazione*, ISAP, II, Milano 1983, pp. 1489-1552. Questo scritto è riprodotto nella sua interezza nella Seconda sezione di questo volume.

un'eccezione rispetto al carattere rigorosamente nazionale del sistema politico nelle altre Regioni italiane¹⁶.

È la prima volta, in dottrina, che il sistema dei partiti politici è esplicitamente annoverato da un costituzionalista come elemento caratterizzante la specialità regionale. L'intervento che svolge al Convegno di Saint-Vincent del 26 e 27 giugno 1989 su "vincoli ambientali e sviluppo socio-economico delle popolazioni di montagna" gli consente di mettere in luce le carenze della legislazione valdostana in tema di ambiente naturale e di cogliere, *en passant*, una certa insofferenza rispetto ai vincoli ambientali sentiti allora come vessatori da una parte della popolazione locale. La sua pressante sollecitazione a dotarsi rapidamente di una legislazione moderna in materia di ambiente naturale e aree protette non cade nel vuoto e preannuncia una stagione normativamente intensa per il legislatore valdostano degli anni Novanta¹⁷.

Qualche anno più tardi, ad Aosta, nel corso del seminario organizzato sull'attuazione del trasferimento alla Regione della competenza legislativa primaria appena conquistata in materia di 'ordinamento degli enti locali'¹⁸, solleciterà vigorosamente la Valle a sostituire subito con una propria legge la fondamentale legge statale n. 142 del 1990 e a sperimentare coraggiosamente forme nuove di organizzazione dei servizi sul territorio: sono le premesse di quella che sarà pochi anni dopo l'innovativa legge regionale sul sistema delle autonomie in Valle d'Aosta del 1998¹⁹.

Non vi è negli anni '80 e '90, più fine conoscitore di lui nel panorama costituzionale italiano del quadro statutario e normativo di questa Regione, se si eccettua per più diretta esperienza giuridica 'sul campo' il Dottor Renato Barbagallo, in quegli anni Segretario generale della Regione e autore del noto e fortunato volume *La Regione Valle d'Aosta* nella collana "L'ordinamento amministrativo delle Regioni" diretta da Guido Landi²⁰. Ma naturalmente l'orizzonte di Valerio non si chiude fra queste montagne, né si limita ai soli rapporti con le istituzioni pubbliche. È infatti proprio lui a forgiare i concetti fondamentali che portano alla legge nazionale sulle guide alpine del 1989²¹ e poco più tardi a 'guidare le guide' della Valle nella complessa stesura dello Statuto dell'Unione Valdostana Guide Alta Montagna.

¹⁶ *Ivi*, p. 1544. Oggi questo dato è regolarmente sottolineato dagli studiosi del tema. Si veda al riguardo, per esempio, A. Mastropaolo, *Ieri, oggi, domani. Quale autonomia per la Valle d'Aosta?*, in *federalismi.it*, n. 11/2018, pp. 34 ss.; G. Tarli Barbieri, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in "Le Regioni", 2, 2020, pp. 235-275.

¹⁷ "Le Travail", 8 settembre 1989, p. 6.

¹⁸ L. cost. n. 2 del 1993.

¹⁹ L. r. 7 dicembre 1998, n. 54, Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta.

²⁰ R. Barbagallo, *La Regione Valle d'Aosta*, Giuffrè, Milano 1978, oggetto di ben sette ristampe fino al 2002.

²¹ L. 2 gennaio 1989, n. 6, Ordinamento della professione di guida alpina.

È perciò a lui che si guarda ancora, da Aosta, quando finalmente dopo decenni di incertezze seguiti alla sentenza della Corte costituzionale n. 76 del 1963²² che aveva stabilito per il trasferimento delle funzioni amministrative l'obbligatorietà di norme statali d'attuazione, pur in assenza di una specifica norma che le prevedesse e ne fissasse il procedimento, si costituisce per la prima volta una Commissione paritetica per le norme d'attuazione in forza dell'art. 48 *bis* dello Statuto. Nell'autunno del 1993 sembra perciò quasi scontato che debba figurare tra i componenti della prima delegazione valdostana nella "Paritetica" eletta dal Consiglio della Valle, insieme ad Alberto Predieri e Adolfo Angeletti. A soli tre anni di distanza deve però rassegnare le dimissioni dalla Paritetica, chiamato a più alto incarico a seguito della sua elezione da parte del Parlamento a giudice della Corte Costituzionale, carica incompatibile con qualsiasi altra attività professionale.

La Valle perde un suo punto di forza nella dialettica con lo Stato, ma sarà presto ampiamente compensata.

L'occasione si presenta proprio durante il mandato di giudice costituzionale, in seguito ad un ricorso presentato dalla Regione stessa, costretta a reagire alle continue incursioni statali che erodono uno dei capisaldi della specialità ordinamentale della Valle: la titolarità in capo al Presidente della Regione dei poteri prefettizi²³, un contenzioso che porta alla storica sentenza n. 38 del 2003 con cui si mette un punto fermo nel riconoscimento della spettanza al Presidente della Regione dei poteri prefettizi, sancendo così definitivamente che ogni loro eventuale futura modificazione deve obbligatoriamente passare attraverso un accordo tra le autorità statali e regionali.

Si tratta di una pietra miliare nel percorso di consolidamento della specialità regionale, che consentirà anche negli anni successivi di formulare e concordare una norma d'attuazione chiarificatrice in merito alla sopravvenuta incongruità della conservazione della Commissione di Coordinamento²⁴ e a chiarimento di un potenziale conflitto sul tema dello scioglimento degli enti locali della Valle per infiltrazioni mafiose²⁵.

22 La Corte costituzionale con la sentenza n. 76 del 30 maggio 1963 ha ritenuto illegittimo il trasferimento di alcune funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio, antichità, monumenti e belle arti, sancendo il principio della necessità di un espresso intervento normativo statale per disciplinare il passaggio delle funzioni amministrative alla Regione, interrompendo in questo modo il processo di autonoma assunzione di tali funzioni seguito fino ad allora dall'ente regionale.

23 Sulla duplice "veste" del Presidente della Regione: E. Albanesi, Presidente della Regione, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco, *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino 2020, pp. 167-182.

24 D.lgs. 17 marzo 2015, n. 45, Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di abrogazione di disposizioni concernenti la Commissione di coordinamento ed il Presidente della Commissione di coordinamento.

25 Il D.lgs. n. 235 del 2012 ('legge Severino') ha tentato di operare una reviviscenza dei poteri del

Il caso verteva sulla contestata attribuzione al Presidente della Commissione di Coordinamento designato dal ministero dell'Interno²⁶ di alcuni compiti in materia di riconoscimento di persone giuridiche private²⁷. La sentenza riconoscerà il carattere sostanzialmente pattizio della soppressione in Valle d'Aosta, avvenuta in virtù di norme pre-Statutarie nel 1945, della figura del prefetto come rappresentante nel territorio provinciale dell'autorità governativa²⁸. In forza del carattere speciale di tale regolazione pre-costituzionale, i cui contenuti sono stati in seguito più volte ripresi da successive norme di carattere legislativo, la devoluzione al Presidente della Valle di «tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al Prefetto e al Presidente della deputazione provinciale»²⁹, essendo detto Presidente «responsabile verso il Governo dell'esercizio dei poteri che per legge restano riservati allo Stato», assume a tutti gli effetti un carattere concordato *ab origine* e pertanto modificabile solo tramite nuova e successiva concertazione formale fra Stato e Regione³⁰.

Presidente della Commissione di coordinamento stabilendo che il provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui si pronuncia la decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche elettive regionali «è notificato, a cura del prefetto del capoluogo della Regione, al competente consiglio regionale per l'adozione dei conseguenti adempimenti di legge. Per la regione siciliana e la regione Valle d'Aosta le competenze di cui al presente articolo sono esercitate, rispettivamente, dal commissario dello Stato e dal presidente della commissione di coordinamento». A questa pericolosa tendenza ha messo definitivamente argine la norma d'attuazione del D.lgs. 17 marzo 2015, n. 45, Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* in materia di abrogazione di disposizioni concernenti la Commissione di coordinamento ed il Presidente della Commissione di coordinamento, disponendo che «Restano ferme le rispettive competenze del ministero dell'Interno e del Presidente della regione nell'esercizio delle sue funzioni prefettizie in materia di contrasto alle infiltrazioni malavitose negli organi elettivi degli enti locali e le ipotesi di sospensione, incandidabilità e decadenza dalle cariche elettive».

26 Il Presidente della Commissione di coordinamento designato dal ministero dell'Interno aveva presieduto, fino alla riforma del titolo V la Commissione di coordinamento, organo misto tra Stato e Regione a cui era demandato dallo Statuto il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione (art. 46, Statuto speciale).

27 La norma contestata dalla Regione Valle d'Aosta mediante conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato era l'art. 10, comma 1, del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private) nella parte in cui prevedeva che i compiti spettanti in forza di tale norma regolamentare al prefetto e alle prefetture si intendessero riferiti, per la Regione Valle d'Aosta, al Presidente della Commissione di coordinamento e al suo ufficio e non già al Presidente della Regione. Sulla questione: R. Louvin (cur.), *Studio sulla funzione prefettizia del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino 2022, pp. 65-67.

28 Devoluzione intervenuta con il D.lgs.lgt. n. 545 del 1945 soppressivo della Provincia di Aosta, art. 1, secondo comma.

29 *Ivi*, art. 4, c. 1.

30 Pertanto, ai sensi della sentenza in discussione, «non spetta allo Stato, e per esso al Governo, stabilire con regolamento che i compiti spettanti in base alle disposizioni del regolamento medesimo al prefetto e alle prefetture sono riferiti, per la Regione Valle d'Aosta, al presidente della

L'esito del contenzioso vede la Regione vittoriosa grazie ad una sentenza che, in tutti i sensi, 'porta la firma' di Valerio Onida: non solo perché ne è formalmente relatore in quanto giudice, ma soprattutto perché la decisione riflette fedelmente l'impostazione onidiana che vede nell'intesa fra lo Stato e la Regione la regola fondamentale delle modifiche ordinamentali di maggior momento. Un'impostazione che contiene *in nuce* tutto il significato della rivendicazione ultraventennale da parte delle regioni ad autonomia speciale di subordinare ad un accordo fra lo Stato e la Regione le future modifiche dei loro statuti, tema centrale dell'odierno convegno.

Sono le premesse logico-giuridiche necessarie per l'adesione ad una lettura 'pattizia' degli statuti speciali, superando l'unilateralità di una procedura di revisione per via di legge costituzionale che si è finora limitata al diritto d'iniziativa consiliare e alla previsione di una consultazione obbligatoria delle assemblee regionali in ordine alle proposte avanzate in sede parlamentare che in sostanza hanno dato vita ad una sorta di "sottotipo" di legge costituzionale³¹.

L'impostazione seguita fin dai decreti legislativi luogotenenziali del 1945³² era invece ispirata, e Onida da fine conoscitore della materia non può esimersi dal rimarcarlo, alla concezione dell'"autogoverno", per cui la rappresentanza dell'autorità governativa nella Regione è qui rimessa all'organo localmente eletto: una concezione che, «come è ben noto, pur avendo ispirato, in particolare, lo Statuto speciale per la Sicilia, oltre che quello per la Valle d'Aosta, non si è poi tradotta integralmente nel disegno della Costituzione repubblicana»³³.

commissione di coordinamento e al suo ufficio, anziché al Presidente della Regione», perché «la regola dell'esercizio da parte del Presidente della Regione delle funzioni prefettizie – anche se, eventualmente, derogabile, non essendo stata integralmente trasfusa nello Statuto – potrebbe subire deroghe solo in forza di un provvedimento legislativo, adottato secondo la procedura prevista per le norme di attuazione, e non ad opera di una legge ordinaria»: Sent. C. cost. n. 38/2003, considerato in diritto, 4, e dispositivo.

31 Per la Valle d'Aosta, per effetto dell'art. 2, comma 1, lettera n), della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, «Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa per la revisione appartiene anche al Consiglio della Valle. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale» (Statuto speciale, art. 50).

32 Sulle impronte storiche delle pattuizioni costituzionali pre-statutarie della Valle d'Aosta: G. Rolla (cur.), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Giuffrè, Milano 2013, pp. 255-282 e *La Dichiarazione di Chivasso e le prospettive di un ordinamento autonomista*, in G. Perona (cur.), *Popolazioni alpine e diritti fondamentali*, Le Château, Aosta 2006, in particolare pp. 129-137.

33 In questa particolare configurazione, la sentenza sancisce che il Presidente della Valle in tale sua qualità agisce non come vertice dell'ente autonomo, titolare di funzioni separate in via

Meritatamente dunque, nel 2007, Valerio Onida riceve dalla Regione la sua più alta onorificenza ed è proclamato *Ami de la Vallée d'Aoste* per aver «posto al servizio della Valle d'Aosta il suo prestigio e le sue competenze, dando un contributo sostanziale all'attuazione dell'ordinamento regionale» e coniugando «la sua passione per la Costituzione con l'amore per la Valle d'Aosta».

L'opera del professore ha continuato negli anni successivi ad illuminare il cammino autonomistico con pareri di grande rilievo³⁴ e interventi autorevolissimi, tanto nella stampa quanto attraverso un'instancabile opera di divulgazione scientifica e di formazione delle giovani generazioni.

È sotto la sua presidenza che il 26 febbraio 2018, in occasione della celebrazione ad Aosta del settantesimo anniversario dello Statuto speciale, che si tengono i lavori del Colloque international "Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali"³⁵.

Dopo aver brevemente ripercorso le tappe fondamentali della genesi dell'ordinamento autonomo, nel suo intervento introduttivo Onida ricorda che:

Anche alle Regioni speciali, e fra esse alla Valle d'Aosta – per le loro caratteristiche oggettive e per la più lunga esperienza di autonomia nel quadro della Repubblica – spetta il compito storico di indicare e percorrere le strade di una rinascita del sistema delle autonomie, non come espressione di istanze di chiusura o di egoismi territoriali, né come terminali di spesa pubblica incontrollata e irresponsabile, ma al contrario come soggetti di vera autonomia responsabile

di principio da quelle conservate in capo allo Stato centrale, ma come *esponente elettivo dell'apparato pubblico visto nella sua unità*, investito direttamente, sotto la direzione del Governo centrale, anche delle funzioni di competenza statale esercitate nell'ambito del territorio regionale, oltre che di funzioni devolute all'ente di autonomia: *ivi*, Considerato in diritto, 3. Come nota giustamente il Presidente del Consiglio regionale valdostano A. Bertin nella sua prefazione al già citato *Studio sulla funzione prefettizia*, questa è «Un'idea che porta, più in generale, a chiedersi se il modello di organizzazione territoriale di impronta napoleonica – cui si deve l'introduzione del Prefetto negli Stati italiani preunitari e rispetto al quale soluzioni "altre" di relazione tra centro e periferia, quale quella prefettizia valdostana, vengono qualificate come eccezionali – sia effettivamente l'unico astrattamente configurabile».

34 Va ricordato in particolare il parere del 16 aprile 2007 sulla legittimità della previsione di un referendum propositivo per la formazione di leggi regionali ordinarie e sulla legittimità del ricorso al referendum "propositivo" per la formazione di leggi regionali "statutarie". Nello stesso anno si tiene anche una sua importante audizione nel corso dei lavori della Convenzione per l'autonomia e lo Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta.

35 Le relazioni svolte nel corso dei lavori del Convegno di Aosta si possono leggere in R. Louvin, *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, ESI, Napoli 2019. L'intervento del Presidente Onida, *L'autonomia della Valle d'Aosta nell'evoluzione del regionalismo italiano*, è riportato in questo volume nella Seconda sezione.

(anche sul piano fiscale e finanziario), aperti al contesto europeo (Regioni per l'Europa di domani): custodendo e sviluppando lo spirito autonomistico, che non è separatismo né isolamento, ma coltiva le differenze nel quadro della più ampia unità nazionale ed europea.

Come la montagna, che è diversa, ma non separata dalla pianura³⁶.

36 V. *infra*, p. 205.



IL MOMENTO DEL RICORDO DI VALERIO ONIDA

Gianfranco Postal
Università di Udine

SOMMARIO: 1. La Provincia autonoma di Trento incontra Valerio Onida. – 2. Onida difensore delle regioni e in particolare della provincia autonoma di Trento alla Corte costituzionale. – 3. Il contributo fondamentale di Valerio Onida per l'elaborazione del decreto legislativo n. 266/1992. – 4. Pochi mesi dopo il rilascio della “quietanza liberatoria”, la crisi profonda della finanza pubblica italiana. Un nuovo contributo di Valerio Onida. – 5. Valerio Onida giudice alla Corte costituzionale (1996-2005). – 6. Un ricordo particolare: il sostegno ad una difficile decisione, in un momento cruciale della vita della Provincia autonoma di Trento. – 7. Un pensiero finale.

1. La Provincia autonoma di Trento incontra Valerio Onida

Vorrei svolgere questo intervento focalizzando l'attenzione sui diversi motivi che fanno del Prof. Onida, di Valerio, un personale amico, un riferimento importante delle Istituzioni, ma anche della vita. Un riferimento elevato e illuminante per gli operatori delle Amministrazioni pubbliche, in particolare delle regioni, di questa regione autonoma e, fra esse, della Provincia autonoma di Trento.

In generale si può affermare che è stato, ed è, una fonte permanente di ispirazione delle idee sulla difesa dei valori dell'Autonomia, intesa come uno degli elementi fondanti del principio di eguaglianza, del pluralismo, della solidarietà e della coesione; come pure del confronto come elementi componenti della stessa democrazia, offrendo in ogni situazione, anche molto problematica e complessa, una lettura sempre pienamente coerente con la Costituzione italiana.

Ma come è avvenuta la conoscenza di Valerio? La conoscenza personale risale già agli anni '80, quando è stato nominato componente del Comitato legislativo della Provincia autonoma; nel quale ha operato fino alla elezione alla Corte costituzionale, nel 1996. Peraltro, è rientrato nel Comitato dopo la cessazione dalle funzioni di Presidente della Corte costituzionale e fino al 2015.

Da quanto detto deriva la constatazione di come il suo apporto si sia concentrato soprattutto sulla elaborazione delle leggi e sulla difesa della Provincia avanti alla Corte costituzionale, nelle questioni di legittimità costituzionale delle leggi provinciali, ovvero nei casi in cui la legge statale o gli atti del governo erano ritenuti lesivi delle prerogative statutarie. Ma questa, pur importante, sarebbe una

rappresentazione riduttiva del contributo di Valerio. Il suo apporto non aveva solo carattere scientifico-giuridico, essenziale nel perfezionamento dei disegni di legge provinciale, ovvero di tutela della Provincia nel contenzioso costituzionale, quanto ancor più come formatore. Soprattutto di funzionari e dirigenti: nelle numerose riunioni del Comitato si realizzava un ampio confronto e una sintesi sempre di alto profilo tra il dato concreto, la scienza giuridica e gli obiettivi della politica. Una sintesi, sempre lineare e rigorosa sotto il profilo scientifico, che consentiva la corretta traduzione degli obiettivi politici in proposte di progetti di legge. Essenziale per la loro corretta elaborazione da parte del Dipartimento affari istituzionali, da me diretto, del Servizio Legislativo, diretto da Lucio Reggio d'Acì, di tutti coloro che erano addetti a questo compito. Credo si possa affermare anche che un ulteriore suo contributo alle Istituzioni, assieme ad altri componenti del Comitato, è stato quello di indurre all'approfondimento sistematico delle tematiche, all'utilizzo delle migliori tecniche. Ma, più in generale, una sollecitazione all'accrescimento della cultura giuridica, e non solo, delle persone, tecnici e politici, che intervenivano nel confronto, del quale beneficiario di fatto era la stessa Istituzione nel suo insieme.

Naturalmente Valerio non era l'unico componente nel Comitato legislativo; vorrei qui ricordare il compianto Giorgio Pastori, assieme al quale ha spesso contribuito, anche nella seconda fase di partecipazione al Comitato (fino al 2015), a progetti di formazione della dirigenza provinciale, regionale e degli enti locali. I corsi erano organizzati dalla Società consortile costituita tra Provincia, Università e Camera di Commercio¹. Ad alcuni di essi entrambi contribuirono (del tutto disinteressatamente) alla produzione di pubblicazioni utili per la divulgazione dei contenuti a tutti gli addetti ai lavori interessati. Ad esempio, per un approfondimento in ordine agli effetti per l'Autonomia speciale, delle leggi costituzionali del 2001, la numero 2 (*modifiche dello Statuto*) e la numero 3 (*modifiche della Costituzione, Titolo V, seconda parte*)².

Da un altro punto di vista, si può ricordare come il suo apporto fosse iniziato quando nella legislazione e negli atti statali la denominazione era solo Provincia di Trento, o di Bolzano, mentre l'uso della aggettivazione "autonoma", decisamente connotante lo specifico e unico ordinamento, era solo nell'uso corrente della legislazione locale e negli emendamenti proposti dagli uffici e dai parlamentari alle leggi dello Stato. Il tutto per assicurare nelle leggi statali le norme di raccordo con lo Statuto speciale. Anche in questo vi fu il suo appoggio all'utilizzo nella legislazione del termine «province autonome», come elemento atto a distinguerle, anche

¹ Trentino School of Management (TSM) scarl.

² Ne cito un esempio significativo, relativo agli approfondimenti realizzati: *Evoluzione statutaria della Provincia autonoma di Trento dopo le riforme del 2001*, Franco Angeli Editore, Milano 2011.

nominalmente, dalle altre province, cioè dagli enti locali. La predetta denominazione finalmente è entrata in uso a tutti i livelli, anche nello Statuto, con le leggi costituzionali n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) e n. 3 (Modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione) del 2001.

Invece, nelle proposte di norme di attuazione statutaria, previste dall'articolo 107 dello Statuto, si inizia ad utilizzare il termine «province autonome» ben prima del 2001. Ciò avviene per la prima volta in occasione della fondamentale norma di attuazione statutaria, di chiusura della vertenza con l'Austria, decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, che all'art. 1 enuncia questi principi: «Le disposizioni del presente decreto relative al rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali ed alla potestà statale di indirizzo e coordinamento sono poste ad ulteriore garanzia della speciale autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano, fondata sullo Statuto speciale e ricollegantesi all'accordo concluso a Parigi il 5 settembre 1946, che prevede l'esercizio di un potere legislativo ed amministrativo autonomo anche a tutela delle minoranze linguistiche». A questa norma e all'apporto fondamentale di Valerio, è dedicata un apposito capitolo, più avanti.

2. Onida difensore delle regioni e in particolare della provincia autonoma di Trento alla Corte costituzionale

Fatta questa introduzione di carattere più generale, si segue un percorso correlato alle varie fasi temporali del suo rapporto con Trento, iniziando proprio dal ruolo svolto come difensore della Provincia autonoma nel contenzioso costituzionale. A tal fine ricorrendo ad alcuni esempi significativi di sentenze che segnano le problematiche principali affrontate.

Un primo riferimento riguarda la questione della funzione di indirizzo e coordinamento esercitata dallo Stato anche nei confronti delle autonomie speciali. Ciò avveniva utilizzando le stesse norme di riferimento e adottando gli stessi atti di indirizzo del Consiglio dei ministri, senza tenere debita distinzione delle peculiari caratteristiche della potestà legislativa (in particolare di tipo primario) ed amministrativa (secondo il principio del parallelismo stabilito dallo Statuto speciale) della Regione e delle province autonome. Gli unici elementi adottati erano quelli riferiti a formule di carattere generale di coordinamento con gli statuti speciali, del tipo «sono fatte salve le attribuzioni in detta materia delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previste nei rispettivi statuti e norme di attuazione». Certamente rilevanti in sede interpretativa ed attuativa, ma spesso contraddette dalle norme dell'atto di indirizzo stesso, riferito esplicitamente anche alle autonomie speciali.

Ricordo uno degli interventi del Prof. Onida a difesa delle prerogative dell'autonomia verso le norme statali poste a supporto della funzione di indirizzo e coordinamento; come anche verso il potere di annullamento straordinario da parte del Consiglio dei ministri, degli atti amministrativi illegittimi. In quella sede, da parte della Provincia autonoma di Trento si impugnano diversi articoli della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), innanzitutto in quanto, «gli atti di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni e, nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano», contrasterebbero con gli artt. 5 e 116 della Costituzione, nonché con gli artt. 3, terzo comma, 8, 9, 16, 40 ultimo comma, 52 e 107 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

Nel ricorso si osserva innanzitutto che, ove dovesse esser ritenuta fonte autonoma di un potere statale di indirizzo e di coordinamento, la disposizione impugnata sarebbe illegittima in quanto, come la stessa Corte ha più volte affermato, quella funzione può esser esercitata in via amministrativa solo sulla base di una previa norma di legge che indichi finalità e criteri cui si deve ispirare l'atto di indirizzo e coordinamento nel settore interessato. In secondo luogo, perché la giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato che, quando si applica alle materie riservate alla competenza esclusiva delle regioni o delle province a statuto speciale, la funzione di indirizzo e coordinamento può essere esercitata soltanto in presenza di un interesse insuscettibile di frazionamento o di localizzazione territoriale e soltanto se supportata da qualche altro limite dei poteri di autonomia costituzionalmente stabilito.

La questione della funzione statale di indirizzo e coordinamento sarà oggetto degli interventi difensivi di Onida (e di Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano) anche, ad esempio, nelle sentenze 229 e 242/1989³. In tal caso la Corte riconosce l'illegittimità costituzionale degli atti amministrativi del Governo di annullamento straordinario di provvedimenti regionali e provinciali. Così anche avviene, con lo stesso esito, nella sentenza 85/1990, sugli artt. 17 e 18 della legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo).

Tali sentenze ed altre analoghe⁴ diverranno poi elemento ispiratore soprattutto per la elaborazione di una specifica parte (art. 3) della fondamentale norma di attuazione statutaria, il D.lgs. 266 del 1992, sul rapporto fra la potestà legislativa e

3 Attribuita allo Stato già dalla legge 281/1970, poi perfezionata con la legge 382/1977 e la legge 59/1997, art. 8, che oggettiva in norma generale la funzione stessa.

4 Sono solo alcune tra le tante sentenze che vedono coinvolto Valerio Onida come avvocato difensore della Provincia (Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano, singolarmente o assieme) in Corte costituzionale: S. 461/1995, Conflitto di attribuzione: non spetta allo Stato (CIPE) individuare gli organi competenti della Provincia; S. 293/1995 su Decreto

amministrativa statale (artt. 2 e 4) e regionale e provinciale. Ispiratrici anche sulla nuova disciplina, introdotta nella medesima norma di attuazione statutaria, delle modalità di esercizio della potestà di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti della medesima Regione e province autonome. Il confronto con lo Stato proseguirà anche dopo l'emanazione dell'apposita norma di attuazione statutaria del 1992, della quale si tratta qui di seguito, fino all'intervento della sentenza 69/1995, che chiarisce punto per punto la interpretazione delle specifiche forme e procedure per la formazione degli atti di indirizzo e coordinamento nei confronti di Regione e Province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Il contributo fondamentale di Valerio Onida per l'elaborazione del decreto legislativo n. 266/1992

Il contesto nel quale nasce il decreto legislativo 266 del 1992⁵ è il seguente ed è direttamente collegato al percorso istituzionale che collega il Pacchetto delle 137 misure a favore della popolazione dell'Alto Adige, adottato nel 1969 dal Governo italiano d'intesa con quello austriaco, alla chiusura della vertenza con l'Austria. Si collega, quindi, anche al rilascio della quietanza liberatoria, appunto nel 1992, a seguito anche dell'emanazione di quattro norme di attuazione statutaria, con le quali veniva completata la verifica dell'avvenuta adozione, da parte dell'Italia, di tutte le misure previste dal menzionato Pacchetto. Fra esse, significato politico preminente era attribuito al D.lgs. 266/1992, sulla disciplina del rapporto tra gli atti legislativi statali e le leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento nella regione Trentino-Alto Adige.

Per meglio inquadrare il significato di tali norme di attuazione è opportuno qualche cenno di carattere generale. Il secondo statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* del 1972 prevedeva, all'art. 107, che per la sua attuazione sarebbero stati ema-

del ministro degli Interni in materia di riparto fondi agli enti locali: non spetta allo Stato escludere enti locali TAA/S, in quanto art. 5 della L. 386/1989 (Statuto...) e NDA D.lgs. 268/1992, art. 4; S. 425/1995 ai D.P.R. 31 marzo 1994, Atto di indirizzo e coordinamento sull'attività all'estero delle regioni e PA: spetta allo Stato dettare disposizioni per le attività di mero rilievo internazionale (solo con L.cost. 3/2001 e L. 131/2003); S. 109/1995 (266/1992) conflitto attribuzione, su Commissioni paritetiche St. TAA/S: non spetta allo Stato nominare il Presidente delle Commissioni in quanto espressione della pariteticità (in quell'occasione si mise in discussione l'applicabilità attuale dell'art. 107St.); S. 69/1995 conflitto attribuzione (D.lgs. 266/92), non spetta allo Stato l'approvazione delle deliberazioni degli Enti autonomi per il Turismo, né emanare atti di indirizzo prescindendo dalla specifica procedura ex art. 2 D.lgs. 266/1992.

5 Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento.

nati decreti legislativi con una particolare procedura, il parere obbligatorio di una commissione paritetica Stato-Autonomia, composta di dodici membri, di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Dal giugno 1972 al 1992 si tennero ben 516 sedute della Commissione dei Dodici che portarono all'emanazione di oltre settanta decreti legislativi, nelle materie previste dallo Statuto. Ciononostante, rimanevano alcuni nodi irrisolti, tra i quali «molti timori furono legati [...] alla legislazione statale sulla potestà di indirizzo e coordinamento che lo Stato riservava a sé per condizionare e convogliare l'attività delle Regioni verso obiettivi dichiarati di interesse nazionale. Si ritenne trattarsi di una misura subdola per erodere i poteri autonomistici, introducendo una potestà statale che non era prevista dallo Statuto». «Accanto a questo contenzioso sussisteva – ha scritto l'avv. Sergio De Carneri, membro della Commissione dei Dodici – anche quello del rapporto fra legislazione statale e quella di Regione e Province. Anche in questo caso si lamentava, da parte di Enti autonomi, che troppo spesso il Parlamento con una legislazione tanto copiosa quanto disorganica incideva su quella regionale e provinciale...».

Per tutte le suddette aree di materia fu investita la Commissione paritetica con proposte elaborate dalle Province e dalla Regione, secondo le rispettive competenze. Si andarono formando tre schemi di norma di attuazione, oltre ad una quarta relativa al Conservatorio musicale di Bolzano, uno per ciascuna area di materie illustrate (finanza, poteri di indirizzo e coordinamento dello Stato e rapporto tra le leggi, nonché tutte le altre).

Con queste norme il Governo italiano ritiene di poter dichiarare chiusa la partita dell'attuazione del "Pacchetto" del 1969, per cui alle stesse viene annessa grande importanza, in quanto l'obiettivo che si vuole perseguire è il rilascio della quietanza liberatoria da parte dell'Austria e la notifica della chiusura della controversia al Segretario Generale dell'ONU. La chiusura della vertenza è anche necessaria per consentire il completamento della procedura di ammissione dell'Austria nell'Unione Europea; infatti, essa è divenuta Stato membro dell'UE dal 1995. Con le notifiche alla Corte di Giustizia e al Consiglio di Europa si giunge anche all'ultimo punto del calendario operativo del Pacchetto stesso che prevede l'eventuale conclusione di un Trattato di amicizia e collaborazione con Italia e Austria.

Fondamentale per le finalità ricordate, è la formazione e l'approvazione dello schema di decreto legislativo concernente il rapporto tra leggi statali, regionali e provinciali, potere di indirizzo e coordinamento dello Stato e il rapporto tra potestà amministrativa dello Stato e quella delle Province-Regione.

Fra le norme in elaborazione quella più problematica appare essere proprio quella relativa al rapporto tra le fonti normative e il potere di indirizzo e coordinamento dello Stato. Due sembrano essere, tra i tanti, i problemi preminenti.

Il primo è legato alla richiesta dei rappresentanti della Provincia autonoma di Bolzano di fare menzione espressa del collegamento con l'Accordo di Parigi (De Gasperi-Gruber) del 1946 e quindi in qualche modo con l'aggancio internazionale delle norme e quindi dello stesso Statuto e del Pacchetto. L'altro, in vigenza ancora dell'esame preventivo delle leggi da parte del Governo (art. 55 St.), è legato alla difficoltà di accettare un'impostazione più favorevole all'autonomia per quanto riguarda la disciplina del rapporto tra le leggi provinciali e regionali vigenti e le leggi ordinarie dello Stato. Si tratta evidentemente di norme sopravvenienti e recanti limiti alla potestà legislativa della Regione o delle Province autonome, secondo quanto previsto dagli artt. 4 e 5, 8 e 9 dello Statuto. La nuova impostazione data dallo schema di norma, infatti, tende da un lato a ribadire l'obbligo per il legislatore locale di adeguare – ove occorra – la legislazione regionale o provinciale vigente, dall'altra la sopravvivenza delle leggi regionali o provinciali divenute, o ritenute dal Consiglio dei ministri, incompatibili e quindi non adeguate alla nuova norma fondamentale, fino al pronunciamento della Corte costituzionale. L'innovazione riguarderebbe anche le norme procedurali di attuazione dell'articolo 134 della Costituzione. Ciò avverrebbe nel caso in cui, entro i 90 giorni successivi al termine previsto per l'adeguamento della norma di attuazione statutaria, la medesima Corte fosse investita dal Governo dell'accertamento della incostituzionalità sopravvenuta delle leggi regionali o provinciali ritenute non adeguate alle norme statali recanti vincoli riconosciuti dallo Statuto.

Per la potestà statale di indirizzo e coordinamento sono individuate soluzioni soddisfacenti, che da un lato limitano l'invasività di tali atti riconducendone la vincolatività al solo perseguimento delle finalità o degli obiettivi, dall'altra impongono la verifica preventiva degli schemi di atti di indirizzo o coordinamento da parte delle Province o della Regione, secondo le rispettive competenze. Questo, al fine di accertarne la compatibilità con lo Statuto e le relative norme di attuazione. L'eventuale avviso contrario delle Province o della Regione sospende per trenta giorni l'efficacia dell'atto sul loro territorio; sospensione che viene prorogata fino alla pronuncia della Corte costituzionale nel caso all'avviso segua anche l'impugnativa per conflitto di attribuzione.

Un ultimo aspetto riguarda la lamentata invasività dell'attività delle amministrazioni statali nelle materie di competenza e sul territorio delle Province ovvero della Regione; a ciò si intende ovviare ponendo un divieto al legislatore statale di attribuire, nelle materie di competenza propria della Regione e delle Province autonome, agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle loro spettanti in base allo Statuto ed alle norme di attuazione. Fermo restando, naturalmente, il principio di leale collaborazione tra le Amministrazioni statali e locali. Infatti, nel caso di accertamento, nell'esercizio di funzioni proprie, di violazioni a leggi o provvedimenti provinciali o regionali, esse verrebbero segnalate agli organi provinciali o regionali di competenza. Analogamente, e viceversa, per l'accertamento

di violazione di leggi di competenza statale da parte di Regione o Province autonome. Questa soluzione, fondata sul principio di separazione dei compiti e di quello di leale collaborazione tra istituzioni, riguarda anche il riparto di fondi statali ove ne ricorrano i presupposti⁶.

Il risultato di questo lavoro è frutto di una estenuante trattativa che si svolge non solo nella Commissione dei Dodici e dei Sei, ma anche tra uffici dei due Governi, delle Province autonome e della Regione. Una particolare menzione va fatta al ruolo del Presidente delle due Commissioni, Alcide Berloff, già deputato e consigliere di Stato, e del suo costante lavoro preparatorio delle sedute della Commissione, in varie modalità, formali e informali, per agevolare il confronto a livello tecnico-giuridico ai più alti livelli: in questo contesto si colloca l'intervento di Valerio Onida, a mio avviso determinante, per sostenere le tesi del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, e quindi dei Comitati legislativi di Trento e di Bolzano⁷, in materia di rapporto tra legislazione e tra potestà amministrativa di Stato e regione/province autonome, nonché di potere di indirizzo e coordinamento.

Numerose riunioni si tennero nel corso di molti mesi, con la partecipazione di Valerio Onida e dei vertici della presidenza del Consiglio dei ministri, del ministero degli Affari esteri e del Dipartimento per gli Affari regionali, come anche dell'Avvocatura dello Stato. In tutte queste occasioni la valenza scientifica di Valerio, da tutti riconosciuta, fu determinante per superare le mille obiezioni opposte da parte statale. Ogni riunione era preceduta da incontri presso gli uffici in Roma della Provincia, per la preparazione e l'approfondimento delle parti dello schema in discussione nella riunione successiva.

Sulla base di questi contenuti, elaborati da un comitato ristretto, incaricato dalla Commissione dei Dodici nel gennaio 1991, si perviene all'approvazione di uno schema di norme di attuazione della Commissione, il 13 marzo 1991 e successivamente il 12 dicembre dello stesso anno, dopo alcune modifiche apportate a seguito di un'ulteriore trattativa, volta ad ottenere alcune precisazioni relativamente al riferimento esplicito all'Accordo di Parigi nel testo della norma e al collegamento dell'Accordo medesimo con lo Statuto di autonomia speciale. Si giunge così all'approvazione del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

Parlando degli "effetti" sulla giurisprudenza costituzionale, proprio in questi giorni un amico mi chiedeva se il Governo avesse in effetti utilizzato l'articolo 2 sui rapporti tra legislazione statale e regionale-provinciale, impugnando leggi delle Province autonome o della Regione nel periodo successivo alla scadenza dei sei mesi previsti per l'adeguamento a nuove norme statali costituenti limite alla loro potestà legislativa.

⁶ In tal caso si applicano le disposizioni dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989 (ora abrogato).

⁷ Per le proposte, preme un doveroso riferimento anche a Giandomenico Falcon e Giorgio Pastori.

In effetti ciò accade già dal 1993, dando luogo a numerose sentenze⁸: ad esempio, con la sentenza 496/93 con la quale la Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale posta dal Consiglio dei ministri sull'articolo 7 della L.p. 6/1990 della Provincia autonoma di Bolzano, in materia di contrattazione collettiva di lavoro. L'articolo già menzionato, in deroga al principio di riforma economico-sociale contenuto nell'art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 394 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali)⁹ prevede la regola della durata (almeno) triennale degli accordi di comparto per il pubblico impiego anche in relazione al periodo 1991-1993. Con riferimento all'art. 2 del D.lgs. 266/1992 la sentenza 172/1974 dichiara invece inammissibile il ricorso del Consiglio dei ministri sulla L.p. 1/1994 sull'organizzazione del Servizio sanitario provinciale di Bolzano, per mancato adeguamento ai principi e norme indicati dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria), proprio perché, in attuazione dell'art. 97, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 prevede, eccezionalmente, per le leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano e per quelle della Regione Trentino-Alto Adige un particolare sistema di adeguamento ai principi e alle norme statali costituenti limiti alla legislazione provinciale e regionale di tipo esclusivo o concorrente.

Questo sistema comporta, non già l'immediata applicabilità delle ricordate norme statali nel territorio della Regione e delle Province, ma l'insorgere in capo a queste ultime, all'entrata in vigore di quelle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale. Nel frattempo, precisa lo stesso articolo, continuano ad essere applicate le disposizioni legislative regionali o provinciali preesistenti. Nel caso che il termine di sei mesi concesso per l'adeguamento trascorra inutilmente, entro i successivi novanta giorni dalla scadenza del medesimo termine le disposizioni legislative regionali o provinciali preesistenti non adeguate possono essere impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri in via diretta davanti alla Corte costituzionale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 2, secondo e terzo comma).

8 Sentenze: 31 dicembre 1993, n. 496; 5 maggio 1994, n. 172; 13 luglio 1994, n. 292; 27 luglio 1994, n. 356; 19 marzo 1996, n. 80; 11 dicembre 1997, n. 380; 30 aprile 1999, n. 147; 22 luglio 2003, n. 267; 12 aprile 2005, n. 145; 18 aprile 2008, n. 104; 15 luglio 2009, n. 209; 12 luglio 2012, n. 183; 20 luglio 2012, n. 203; 20 novembre 2013, n. 274; 11 dicembre 2013, n. 301; 25 febbraio 2014, n. 28; 9 maggio 2014, n. 121; 12 ottobre 2017, n. 212; 14 novembre 2018, n. 198; 18 aprile 2019, n. 93.

9 Convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438.

A questo proposito, senza soffermarci troppo su questa innovazione, va anche evidenziato un altro effetto: quello di aver introdotto una nuova prassi di prevenzione del contenzioso costituzionale. Il Dipartimento Affari regionali dal 1992 controlla sistematicamente le scadenze del termine dei sei mesi dalle leggi statali che ritiene contengano norme che impongono l'adeguamento. Numerosi sono i casi che hanno condotto a pronunce della Corte costituzionale, oltre 20 per la sola Provincia autonoma di Trento, alle quali si aggiungono quelle riguardanti analoghi casi di Bolzano e della Regione. In diversi casi si è evitato il contenzioso o il suo proseguimento dopo l'impugnazione, attraverso la prassi del confronto a livello tecnico con il Dipartimento Affari regionali e l'individuazione di soluzioni condivise, tradotte in impegno immediato del Presidente e in modifica legislativa alla prima legge provinciale riguardante la materia o a carattere generale, come le leggi finanziarie o di bilancio.

Altra casistica rilevante riguarda l'articolo 4 del D.lgs. 266, che stabilisce, salvo il principio di leale collaborazione, la separazione tra potestà/attività amministrativa delle Province autonome/Regione e quella dello Stato. Basta citare l'esempio della sentenza 182/1997, sul conflitto di attribuzione sollevato dalla provincia autonoma di Trento, che trae origine da tre note del ministero del Tesoro in data 1° dicembre 1995, aventi ad oggetto «Accertamenti ispettivi presso l'azienda U.S.L. di Trento». La Corte (anche sentenza n. 228 del 1993, su analogo conflitto della provincia Bolzano) dichiara che non spetta allo Stato e per esso al ministero del Tesoro, disporre accertamenti ispettivi nei confronti dell'azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento; annulla conseguentemente le note del ministero del Tesoro. Evidenzia, tra l'altro, che «Pure a voler ritenere che l'art. 65 del decreto legislativo n. 29 del 1993 contenga una norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto tale idonea a limitare le competenze delle province autonome, osta a che la disciplina statale si spinga fino al punto di sostituire lo Stato nelle attività di vigilanza che spettano alla stessa provincia in virtù dell'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992, di attuazione dello Statuto speciale». Ciò vuol dire che lo Stato, in virtù del carattere di grande riforma connesso all'anzidetta disciplina, potrebbe bensì conformare l'attività provinciale comprimendone la capacità di autodeterminazione, ma non potrà mai assumere in proprio, in forza di una legge ordinaria e al di fuori delle procedure di cui all'art. 107 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, l'esercizio della funzione ispettiva (sentenze 3 del 1991, 343 e 224 del 1990, 40 e 366 del 1992).

Un ultimo esempio, questa volta sull'articolo 3 del D.lgs. 266, riguardo alla funzione di indirizzo e coordinamento del Governo, è dato dalla sentenza 266/1997 (che casualità cabalistica!). In questo caso il conflitto di attribuzione sollevato dalle province autonome di Trento e di Bolzano a seguito del D.P.R. 13 dicembre 1995 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la deter-

minazione del numero di esercizi abilitati alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande) è risolto con la pronuncia che non spetta allo Stato adottare l'«atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione del numero di esercizi abilitati alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande», reso con il D.P.R. 13 dicembre 1995, «senza preventiva consultazione, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle province autonome di Trento e di Bolzano in ordine alla compatibilità dell'atto con lo Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige e con le relative norme di attuazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del D.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, e conseguentemente annulla il D.P.R. 13 dicembre 1995».

4. *Pochi mesi dopo il rilascio della «quietanza liberatoria», la crisi profonda della finanza pubblica italiana. Un nuovo contributo di Valerio Onida*

Nel corso dell'estate 1992 la situazione finanziaria dello Stato, in generale della finanza pubblica, peggiora tanto da imporre scelte drastiche e repentine al Governo. Si decide di far uscire la Lira dal Sistema monetario europeo (SME)¹⁰, con conseguente inevitabile forte svalutazione della moneta italiana, ma al contempo di adottare una serie di misure di finanza pubblica, da un lato elevato innalzamento della pressione fiscale, dall'altro di altrettanto significativa restrizione della spesa pubblica a tutti i livelli istituzionali, centrale, regionale e locale. In quel contesto si prevede di sospendere per una serie di anni l'erogazione di una delle fonti più importanti delle entrate provinciali¹¹, del valore di circa millequattrocento miliardi/anno per Trento e Bolzano, la cosiddetta «quota variabile», oltre a riservare totalmente alle entrate dello Stato, gli effetti delle manovre sui gettiti tributari sopra menzionate, sia permanenti che una tantum. Il tutto eleva ad oltre duemila miliardi di lire l'onere a carico delle due province.

A questo punto è opportuno un chiarimento: non si trattava di mettere in discussione la necessità, anzi il dovere delle autonomie speciali di partecipare all'indifferibile processo di risanamento della finanza pubblica, quanto di evitare che ciò avvenisse in forme che per loro natura andavano ad incidere sulla struttura delle fonti di alimentazione delle risorse delle autonomie speciali. Oltretutto a pochi mesi di distanza dalla loro definizione ed approvazione – almeno per quanto

10 A cambi fissi tra le monete nazionali che stanno attuando la procedura di costruzione della moneta unica Euro.

11 Previste dallo Statuto e dalle norme di attuazione (D.lgs. 268/1992) appena approvate nel mese di marzo. Ad esempio, le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 333/92 e nel decreto-legge n. 384/92 che operando, l'uno in via straordinaria e l'altro in via ordinaria e permanente sulle entrate fiscali dello Stato, «riservano all'erario» le entrate medesime derivanti dall'incremento dell'imposizione fiscale, destinandole in via esclusiva al servizio del debito pubblico.

riguardava il Trentino e l'Alto Adige/*Südtirol* – attraverso la specifica norma di attuazione del titolo VI dello Statuto (D.lgs. 16 marzo 1992, n. 268). La via scelta dal Governo portava a vanificare la certezza stessa delle fonti finanziarie: in altri termini le quote di partecipazione rimanevano fisse, ma diventava incerta (e comunque inferiore a prima) l'entità delle entrate statali sulle quali si sarebbero applicate tali quote!

Tenuto conto che tale innovazione avrebbe avuto carattere permanente, il criterio adottato sarebbe rimasto nel tempo, oltre la situazione contingente dell'emergenza della finanza pubblica, imponendo quindi di riaprire una «trattativa» con il Governo.

La soluzione individuata, anche in questo caso con il contributo importante di Valerio Onida, fu quella di delineare un'intesa tra Governo e Province autonome di Trento e di Bolzano (e la Regione) nella quale prevedere:

- a) il trasferimento (o la delega) alle due Province autonome di una serie di funzioni, degli uffici e del personale statali, quali – in primo luogo – quelle del personale insegnante della scuola¹², quelle dell'ANAS per tutta la rete stradale statale in regione, degli uffici periferici dello Stato, esclusi quelli adibiti alla difesa, all'ordine pubblico, alla giustizia nonché alla moneta e tutela del risparmio¹³;
- b) l'assunzione di una quota delle spese per investimenti di competenza statale, anche quelli realizzati da amministrazioni o concessionari dello Stato diversi da quelli di cui sopra – ad esempio l'Università e la SIP – a fronte di un preciso e formale riconoscimento alle Province di un potere di partecipazione e co-decisione alla definizione dei programmi di sviluppo e di attività delle amministrazioni stesse nonché di verifica della loro attuazione;
- c) la modifica della norma di attuazione sulla finanza provinciale, con la definizione di un futuro diverso meccanismo di partecipazione delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica e dello Stato.

Il tutto con effetti immediati sul bilancio dello Stato, al contempo assicurando i limiti di compatibilità finanziaria – predefiniti nell'accordo – dei bilanci provinciali, le cui entrate sarebbero rimaste integralmente quelle disposte dalla norma di attuazione del marzo 1992.

E così fu, come dimostrano i quasi cento decreti legislativi recanti norme di attuazione dello Statuto emanate dal 1993 ad oggi, emanati sulla base dei principi allora concordati tra Stato e Autonomia. Ad essi si aggiungono le modifiche della

¹² Rimasto alle dipendenze (ed onere di bilancio) dello Stato anche dopo la prima norma di attuazione, D.P.R. 405 del 1988.

¹³ Facendo anche riferimento al progetto di riforma regionale allora in corso di trattazione presso la Commissione Bicamerale De Mita-Iotti.

parte finanziaria dello Statuto con la legge ordinaria, su concorde richiesta di Governo, Regione e Province autonome (art. 107 Statuto), anch'esse coerenti e conseguenti ai medesimi principi dello stesso accordo "base" di allora.

5. *Valerio Onida giudice alla Corte costituzionale (1996-2005)*

Di questo periodo vorrei citare solo alcune sentenze paradigmatiche, che sono divenute riferimento per il legislatore, statale e regionale-provinciale, come anche per la funzione di controllo della Corte dei conti, trovandomi anche personalmente come testimone in tutte tre le dimensioni. Le sentenze riportano Valerio Onida come relatore-redattore.

La sentenza 353/2004, con riferimento all'articolo 29, comma 18, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge finanziaria 2003), per violazione dell'autonomia finanziaria di Regione e Province Autonome disciplinata dal titolo VI dello Statuto speciale (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670). La norma impugnata, nell'ambito dei vincoli posti dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC), nel primo periodo non oggetto di censura, dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano concordano, entro il 31 marzo di ciascun anno, con il Ministero dell'economia e delle finanze, per gli esercizi 2003, 2004 e 2005, il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti». Il secondo periodo, oggetto di ricorso, aggiunge che «fino a quando non sia raggiunto l'accordo, i flussi di cassa verso gli enti sono determinati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2003-2005».

La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale poste dalle Province, ma solo sulla base di una interpretazione conforme a Costituzione e Statuto di autonomia

Il tema è tra quelli fondamentali in quanto coinvolge tutti gli aspetti del coordinamento della finanza pubblica, collegata necessariamente agli obblighi derivanti dai Trattati UE e relative direttive in materia di convergenza delle politiche di finanza pubblica e di bilancio degli Stati membri. Obiettivi di coordinamento che in seguito hanno dato luogo, per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e per il Friuli Venezia Giulia, recentemente anche per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, alla innovazione del sistema dei rapporti tra finanza statale e regionale. Essa ha condotto alla definizione del sistema territoriale regionale di finanza pubblica (art. 79, Titolo VI, St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) ed è fondata sul reciproco riconoscimento, sul principio di leale collaborazione e sul pieno concorso dell'Autonomia speciale agli obiettivi, obblighi, vincoli di finanza pubblica dello Stato, quale membro dell'Unione europea.

Ribadisce, infatti, la Corte che anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, con riferimento all'art. 48, comma 2, della legge 27 dicembre 1997,

n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), concorrono agli obiettivi di stabilizzazione finanziaria «secondo criteri e procedure stabilite d'intesa tra il Governo e i presidenti delle giunte regionali e provinciali nell'ambito delle procedure previste negli statuti e nelle relative norme di attuazione»¹⁴.

La Corte osserva anche che, pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre qualche limite, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni ordinarie (cfr. sentenze n. 357 del 1993 e n. 416 del 1995). Se però il potere di determinare i flussi di cassa verso gli enti, al fine di limitarne indirettamente la spesa, fosse esercitabile, sia pure transitoriamente, in via amministrativa dal Ministro al di fuori di criteri e limiti sostanziali, esso risulterebbe lesivo dell'autonomia finanziaria degli enti autonomi, risolvendosi in un «anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale».

Anche la seconda sentenza, la n. 425 del 2004, verte in materia di finanza pubblica e tocca aspetti basilari dei limiti alla potestà legislativa e amministrativa delle Autonomie speciali. Da un lato si riconoscono le diversità dei limiti stessi tra autonomie ordinarie e speciali, dall'altra si pone chiaramente la vincolatività del concorso anche delle autonomie speciali sia agli obiettivi che ai vincoli e obblighi derivanti a tutti i soggetti della Repubblica, nella concezione dell'art. 114 Costituzione. Ciò che muta sono le modalità, gli strumenti, proprio tenendo conto delle specificità dei singoli statuti, ed essi vanno precisati dalle rispettive norme di attuazione.

Va soprattutto evidenziato il contributo essenziale offerto all'interpretazione dei principi fondamentali dell'ordinamento in materia di indebitamento e di investimenti pubblici (regola aurea del debito), derivanti dai trattati dell'Unione europea e dai trattati internazionali in materia di finanza pubblica, tanto da divenire riferimento anche per la successiva modifica costituzionale del 2012. Così come anche per la sua legge attuativa, n. 243/2012 e per le conseguenti profonde modifiche della legislazione statale in materia di finanza pubblica multilivello, con le profonde modifiche, quali quelle recate alle L. 196/2009, L. 42/2009, al D.lgs. 118/2011, al D.lgs. 267/2000. Al contempo ha influito anche sulle ulteriori

¹⁴ A questa disposizione hanno fatto rinvio in seguito l'art. 28, comma 15, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, l'art. 30, comma 16, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2000), e l'art. 53, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Successivamente l'art. 1, comma 4, del D.l. 18 settembre 2001, n. 347, convertito dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, ha stabilito che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome avrebbero concordato con il ministero dell'Economia e delle Finanze “il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti per gli esercizi 2002, 2003 e 2004”: disposizione, quest'ultima, sostanzialmente riprodotta, con effetto per gli esercizi 2003, 2004 e 2005, dall'art. 29, oggetto dell'impugnazione.

innovazioni introdotte dal decreto-legge 174/2012 in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali.

D'altro canto, anche se i provvedimenti di finanza pubblica adottati a livello statale negli ultimi anni contenevano le cosiddette "clausole di salvaguardia", l'effetto di tali previsioni non è stato quello di escludere gli enti speciali dal contributo di volta in volta previsto per il consolidamento dei conti pubblici, ma solo quello di subordinarne l'efficacia all'adeguamento del rispettivo ordinamento, con procedure rispettose del principio pattizio. Cionondimeno, la stessa Corte costituzionale, in diverse pronunce, da un lato ha riconosciuto come il metodo dell'accordo sia funzionale a garantire il bilanciamento tra l'autonomia e l'unità della Repubblica, rappresentando lo strumento attraverso cui «conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata»; dall'altro, ha sottolineato che «il contenuto dell'accordo deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico» (Sent. n. 118 del 2012).

6. Un ricordo particolare: il sostegno ad una difficile decisione, in un momento cruciale della vita della Provincia autonoma di Trento

Corre l'anno 2008, erano in corso le procedure per l'elezione diretta del Presidente della Provincia autonoma di Trento, sulla base della legge (statutaria) provinciale 2 del 2003 in materia di forma di governo e di sistema di elezione degli organi della Provincia autonoma¹⁵. Mancano pochi giorni al voto, sono affissi i manifesti elettorali recanti i candidati presidenti, le liste associate a ciascuno di essi e i relativi candidati.

A seguito di un ricorso, prima non accolto, poi accolto in appello, vertente sulla (ir)regolarità della sottoscrizione di una lista collegata ad un candidato presidente, la lista medesima (quindi il simbolo e i candidati) è espunta dai manifesti elettorali in pubblicazione. Di conseguenza gli elettori potenzialmente interessati a votare questa lista, rappresentativa di una forza politica nazionale già presente anche in Parlamento, si trovano a dover decidere se e chi votare.

Considerando che mancano pochissimi giorni (meno di una settimana) e che i manifesti elettorali sono affissi al pubblico entro il quindicesimo giorno anteriore a quello di votazione, si pone una questione: procedere alla sola correzione dei

¹⁵ Approvata a seguito delle modifiche dello Statuto speciale recate dall'articolo 4 della legge costituzionale 2 del 2001, Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

manifesti elettorali, lasciando invariata la data delle elezioni, o rinviarla per consentire agli elettori di quella forza politica di avere a disposizione il medesimo tempo degli elettori degli altri partiti di formarsi un'opinione sul voto? Il problema è complesso in quanto lo Statuto impone la concomitanza delle elezioni dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano. In effetti la data è stata concordata a tempo debito tra i presidenti delle province; da Bolzano si fa sapere che non vi è intenzione di modificare la data.

Ne segue un impegnativo approfondimento giuridico. Il dilemma è: privilegiare la contemporaneità delle operazioni di voto o il diritto degli elettori, privati all'ultimo momento della lista di riferimento, ad avere a disposizione il medesimo tempo degli altri per formare la propria scelta, seppure «*ob torto collo*»? La decisione si orientò a questa seconda opzione. Ad essa segue l'esito positivo della conclusione del procedimento elettorale. Anche in questa occasione il contributo di pensiero di Valerio fu di fondamentale importanza, per me, per l'intera struttura responsabile del procedimento elettorale e per il presidente, al quale competeva l'assunzione del relativo decreto di rinvio.

7. Un pensiero finale

Tutti gli elementi evidenziati e la stessa narrazione dei fatti, nel loro complesso, rivelano certamente quanto l'opera di Valerio sia stata significativa, importante per la vita della Comunità trentina e per le sue istituzioni, come anche per la formazione, ancor più per la crescita culturale degli operatori professionali dell'amministrazione.

Per chi l'ha conosciuto e frequentato personalmente è stato anche un importante riferimento, un esempio di grande umanità, di rigore scientifico, coniugato sempre con l'attenzione e la comprensione per gli altri.

LA “PREVIA INTESA” SULLA VIA
DELLA RISCRIITTURA DEGLI STATUTI SPECIALI
NEL CONTESTO DELLA CRISI DEL REGIONALISMO ITALIANO

di Giovanni Tarli Barbieri
Università di Firenze

SOMMARIO: 1. La persistente attualità delle specialità e della specialità valdostana nella crisi del regionalismo: ripensando agli insegnamenti di Valerio Onida. – 2. Le modifiche agli Statuti speciali: dalle forme attenuate di revisione alla L. cost. 2/2001. – 3. L’impatto della riforma del Titolo V: la vetustà degli Statuti speciali e la crescente rilevanza dell’art. 10 della L. cost. 3/2001 e dei decreti legislativi di attuazione. – 4. L’intesa nella procedura di revisione degli Statuti speciali: ripensando ad alcune lontane vicende (e proposte). – 5. Un’intesa forte alla base della revisione degli Statuti speciali? Prospettive *de iure condendo*.

1. *La persistente attualità delle specialità e della specialità valdostana nella crisi del regionalismo: ripensando agli insegnamenti di Valerio Onida*

Anche alle Regioni speciali e fra esse alla Valle d’Aosta – per le loro caratteristiche oggettive e per la più lunga esperienza di autonomia nel quadro della Repubblica – spetta il compito storico di indicare e percorrere le strade di una rinascita del sistema delle autonomie, non come espressione di istanze di chiusura o di egoismi territoriali, né come terminali di spesa pubblica incontrollata e irresponsabile, ma al contrario come soggetti di vera autonomia responsabile (Regioni per l’Europa di domani): custodendo e sviluppando lo spirito autonomistico, che non è separatismo né isolamento, ma coltiva le differenze nel quadro della più ampia unità nazionale ed europea.

Come la montagna, che è diversa, ma non separata dalla pianura¹.

Partire da questa citazione di Valerio Onida² è il modo migliore per inquadrare le problematiche relative alle procedure di revisione degli Statuti speciali.

1 V. Onida, *L’autonomia della Valle d’Aosta nell’evoluzione del regionalismo italiano*, in R. Louvin (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L’evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli 2019, pp. 25-26.

2 Oltre al quale mi è caro ricordare un altro appassionato cultore dell’autonomia valdostana, anche lui mancato troppo presto, P. Carrozza, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d’Aosta)*, in *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, *Comm. Cost.*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma 1994, pp. 393 ss.

Essa riecheggia il noto intervento di De Gasperi alla Costituente in sede di approvazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige: «Io che sono pure autonomista convinto e che ho patrocinato la tendenza autonomista, permettete che vi dica che le autonomie si salveranno, matureranno, resisteranno, solo a una condizione: che dimostrino di essere migliori della burocrazia statale, migliori del sistema accentrato statale, migliori soprattutto per quanto riguarda le spese. Non facciano la concorrenza allo Stato per non spendere molto, ma facciano in modo di creare una amministrazione più forte e che costi meno. Solo così le autonomie si salveranno ovunque, perché se un'autonomia dovesse sussistere a spese dello Stato, questa autonomia sarà apparente per qualche tempo e non durerà per un lungo periodo»³.

Questi due richiami suggeriscono che le problematiche delle specialità regionali e le prospettive del loro sviluppo non possono essere adeguatamente affrontate se non nel contesto più generale di un'analisi realistica del rendimento istituzionale delle autonomie territoriali, partendo sempre dal presupposto, ben scolpito nella sent. 192/2024, secondo il quale il regionalismo costituisce «una componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione» nel solco dell'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), che «si fondano sul riconoscimento dell'unità del popolo, a cui l'art. 1, secondo comma, Cost. attribuisce la titolarità della sovranità», e della coesione⁴.

Ciò detto, a tale riguardo le opinioni critiche e la delusione per la mancata affermazione di un coerente disegno autonomistico appaiono nettamente prevalenti⁵.

Sarebbe riduttivo imputare il fallimento della riforma alle sole resistenze politiche e, ancor più, burocratiche a livello centrale che hanno connotato l'esperienza sia delle Regioni a statuto ordinario sia di quelle a statuto speciale⁶.

Il percorso autonomistico non poteva non chiamare in causa, infatti, anche la cultura politico-istituzionale delle Regioni che è spesso mancata. È noto, infatti, che esse hanno tendenzialmente usato poco e male la loro autonomia, preferendo arroccarsi in una dinamica di rapporti con lo Stato ora di sterile contrapposizione, ora di colpevole acquiescenza se non di vera e propria abdicazione.

Il pensiero corre, in primo luogo, all'esercizio in concreto della potestà legislativa che, per una pluralità di ragioni ampiamente note, è risultata "depressa" sia sul piano quantitativo (i dati sono impietosi soprattutto in alcune Regioni) sia sul

3 Assemblea costituente, 29 gennaio 1948, sed. pom., p. 4148.

4 *Considerato in diritto*, n. 4.

5 Per tutti, si vedano i diversi contributi in R. Bin, F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023.

6 Per tutti, U. De Siervo, *Il difficile regionalismo: dalla Costituente ad oggi*, in G. Cerrina Feroni, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, pp. 25 ss.; S. Bartole, P. Giangaspero, *Diritto regionale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna 2022, pp. 25 ss.

piano dei contenuti (non solo microsettoriali o di bandiera, ma spesso anche impropriamente derogatori rispetto alla normativa statale, soprattutto in materia di governo del territorio)⁷. Non si può poi non ricordare la copiosa giurisprudenza costituzionale sulle leggi regionali di bilancio e sulle leggi regionali a contenuto finanziario, sulle quali il giudice delle leggi ha ravvisato numerose e gravi criticità⁸.

Il regionalismo italiano dopo le riforme del 1999-2001 si trova in una perdurante, confusa transizione ed è ancora lontano da un assetto stabile e conseguentemente più funzionale. Colpisce infatti il continuo mutamento di prospettiva del sistema politico: si è passati da tesi che auspicavano, più o meno superficialmente, una trasformazione in senso federale del nostro ordinamento (fino al 2006, con la reiezione nel *referendum* costituzionale del progetto di riforma costituzionale approvato in via definitiva dalle Camere nel 2005) a proposte ispirate ad una logica di segno diverso (si vedano i contenuti del testo “Renzi-Boschi”)⁹, venute meno le quali il dibattito ha oscillato tra la questione dell’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost., che da ultimo sembra aver subito un evidente rallentamento dopo la già richiamata sent. 192/2024 della Corte costituzionale, e una prassi normativa connotata da una mai interrotta curvatura centripeta e dal sostanziale “abbandono” della L. cost. 3/2001, non essendo state approvate le leggi necessarie per darle attuazione¹⁰. È poi mancata un’opera di correzione del testo, necessaria (a parere di chi scrive) nella misura in cui essa ha avuto il torto «di non aver tracciato in modo chiaro anche se non rigido il riparto delle competenze»¹¹.

7 Sul punto è sufficiente ricordare come l’allora Ministro degli affari regionali, Boccia (Governo Conte II) abbia denunciato, dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, la prassi di leggi regionali “manifesto”, palesemente incostituzionali e, nonostante ciò, approvate dai Consigli a fini elettoralistici soprattutto nella fase terminale della legislatura: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2 ottobre 2019, res. sten., 7-8. Si tratta di una tendenza riscontrabile anche nell’attualità.

8 Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali. Il finanziamento delle Regioni ordinarie*, in R. Toniatti (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. La complessità di una dialettica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, in particolare pp. 324 ss.

9 Si è parlato perciò di un “uso congiunturale” dell’autonomia, come “valore da esaltare” o, al contrario, come una “diseconomia”, a seconda del contesto politico: A. Ruggeri, *Il federalismo all’italiana e l’uso «congiunturale» della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 9 luglio 2001; S. Staiano, *Art. 5-Costituzione italiana*, Carocci, Roma 2017, p. 11; A. Morelli, *Le relazioni istituzionali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, p. 164.

10 Per tutti, U. De Siervo, *Crisi e rilancio delle Regioni*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Rodorigo, Roma 2014, in particolare pp. 197 ss.

11 V. Onida, *Colpevoli gli eletti, non le istituzioni*, in “Il Corriere della Sera”, 24 settembre 2012. Nello stesso articolo, in risposta a Michele Ainis, Onida così si esprimeva a proposito delle

Pur nella consapevolezza dei limiti del nostro regionalismo, sarebbe però sbagliato scommettere su un assetto tutto basato sulle prerogative del centro e della burocrazia statale: insomma, anche alla luce della prassi, se il federalismo è stato un “mito”, è altrettanto un “mito” la presunta maggiore efficienza ed efficacia delle amministrazioni statali, anch’esse bisognose di profonde riforme¹².

Non è allora un errore «prendere sul serio l’opzione autonomistica inequivoca dell’art. 5 e del titolo V novellato dalla Carta»¹³ e ritenere che «una società multiforme e frantumata come quella italiana, nella quale il pluralismo e le fratture sono articolate anche a livello regionale, non possa ricomporre ad unità le sue componenti senza rispettarne la diversità»¹⁴.

Lo ha ricordato anche la già richiamata sent. 192/2024 nella parte in cui ha evidenziato che «la ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica come quella italiana non può trovare espressione in una unica sede istituzionale, ma richiede una molteplicità di canali e di sedi in cui trovi voce e dalle quali possa ottenere delle politiche pubbliche, anche differenziate, in risposta alle domande emergenti. Perciò il regionalismo corrisponde ad un’esigenza insopprimibile della nostra società, come si è gradualmente strutturata anche grazie alla Costituzione»¹⁵.

Il rilancio di una prospettiva autonomistica oggi non può non passare da un percorso di riforma teso a valorizzare i raccordi tra i livelli istituzionali e tra le Regioni: sul primo versante, il pensiero corre a questioni ampiamente note e mai compiutamente risolte, della riforma del Parlamento (*de iure condito*, prefigurata dall’art. 11 della L. cost. 3/2001) e del sistema delle Conferenze, disciplinato da una fonte anteriore alla riforma del 2001 (D.lgs. 281/1997); sul secondo versante, è da ricordare la valorizzazione nella prassi della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, quale interlocutore del Governo¹⁶ ma anche come strumento attraverso il quale è stato possibile raggiungere intese

Regioni a statuto speciale: «Non è vero che le Regioni a statuto speciale siano degli “anacronismi”. Esse sono luoghi di esperienze volta a volta positive o negative, come del resto le Regioni ordinarie: chiedete ai trentini cosa significherebbe per loro rinunciare al (complessivamente) buon governo della Provincia autonoma».

12 Viceversa, non mancano voci anche assai critiche sull’esperienza regionale: sul punto, da ultimo, l’intervista di Antonello Caporale a Francesco Pallante, *Regioni in mano a padroni. Sono generatori di sprechi*, in “Il Fatto quotidiano”, 1° settembre 2025.

13 G. C. De Martin, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018* cit., p. 528.

14 M. Olivetti, *Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo*, in *www.federalismi.it*, 2022, n. 22, p. 16.

15 *Considerato in diritto*, n. 4.

16 R. Bin, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in “Le Regioni”, 2021, p. 53.

all'unanimità anche su questioni particolarmente rilevanti, delicate e potenzialmente divaricanti¹⁷.

A tale proposito è interessante ricordare come proprio l'attuale Presidente della Conferenza (che, per inciso, è Presidente di una Regione a statuto speciale) abbia affermato che l'autonomia è principio «vitale e fecondo se coordinato, collegato e integrato in un'ottica di unità e collaborazione», intravedendo nella Regione un «ruolo di organo di collegamento tra lo Stato e le autonomie locali»¹⁸.

In questo senso, diviene cruciale individuare percorsi che, senza appiattire le peculiarità delle specialità, valorizzino il dialogo anche tra tutte le Regioni, e tra queste e gli enti locali, in una prospettiva (quantomai auspicabile) di superamento dell'antagonismo esistente anche tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, che solo consente un'«opera, quanto mai necessaria, di risanamento e di rilegittimazione politica di tutte le autonomie regionali»¹⁹.

È in questo contesto che si deve inquadrare la *vexata quaestio* del rilancio delle specialità le quali, come è stato opportunamente ricordato, si radicano dunque «non già genericamente nell'esistenza di situazioni particolari, ma più precisamente in particolarità tali da non poter essere adeguatamente risolte restando all'interno del quadro normativo dettato dallo Stato per la generalità delle Regioni»²⁰.

17 Si pensi al raggiunto accordo all'unanimità sul riparto del fondo sanitario nazionale per il 2022 (2 dicembre 2022).

18 L'intervento del Presidente Fedriga, nell'ambito della manifestazione "L'Italia delle Regioni", è riportato in *www.regioni.it*.

19 R. Louvin, *Regioni speciali versus Regioni ordinarie: tempi, luoghi e punti di vista di un dialogo complicato*, in R. Toniatti (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. Le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, p. 178. Questa prospettiva emerge implicitamente anche in un recente documento della stessa Conferenza in vista dell'avvio della XIX legislatura, laddove è auspicata una valorizzazione del ruolo delle Regioni «quale *hub* territoriale in grado di definire con efficacia, anche attraverso la legislazione, la programmazione e il coordinamento [...] perseguendo una logica di integrazione delle politiche pubbliche che garantisca unitarietà nell'azione di governo» (il documento, dal titolo «Proposte strategiche delle Regioni e delle Province autonome per i prossimi provvedimenti legislativi della nuova legislatura e sulla legge di bilancio dello Stato 2023-2025» (22/202/CR2/CR), è pubblicato in *www.regioni.it*). Questa evoluzione sembra assecondare un'evoluzione del principio di leale collaborazione in direzione della procedimentalizzazione della collaborazione anche nella fase di predisposizione di proposte di legge, statali e regionali, come auspicato da una parte della dottrina: R. Bin, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in "Le Regioni", 2016, p. 799; A. Poggi, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in *Ist. fed.*, 2021, in particolare p. 104. Sul punto, cfr. anche G. Verde, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, pp. 79 ss.

20 G. Mor, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in Id. (a cura di), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, ISGRE, Udine 1988, p. 25. Si è parlato nello stesso senso di un fonda-

Come è noto, le Regioni a statuto speciale sono andate incontro in questi anni a un fenomeno di crescente appiattimento su quelle ordinarie (fatta eccezione per i profili finanziari) e di omogeneizzazione tra loro, in un contesto nel quale anche a livello politico non sono certo mancate polemiche e anche proposte dirette a ridimensionare se non a superare le loro peculiarità²¹.

Certo, come ha messo bene in luce Louvin, «sono state anche le incertezze e gli insuccessi delle autonomie speciali nel promuovere una stagione produttiva di riforme dei loro ormai vetusti – e in parte superati – statuti a giustificare in parte il clima di ostilità alimentato nei loro confronti. Essere costretti a giocare sempre in difesa non ha agevolato il dispiegamento delle energie migliori e ha condotto all’*impasse* della quasi impossibile riscrittura degli statuti speciali»²².

In questo senso, il tema dell’“intesa” per la revisione degli statuti speciali deve essere preceduto da una riflessione seria sul futuro delle autonomie particolari nel quadro del futuro del nostro regionalismo, evitando però un approccio solo “difensivo”²³.

L’entrata in vigore della L. cost. 3/2001 ha posto in termini nuovi e non scontati la questione della specialità: come è stato esattamente osservato, «la crisi dell’autonomia speciale si manifesta nelle difficoltà di adeguare gli statuti vigenti al Titolo V della Costituzione. In questo contesto le autonomie differenziate manifestano più di una incapacità a ripensare in termini nuovi e diversi il senso da attribuire alla difesa specialità. Si riaffermano le ragioni originarie che giustificarono l’adozione degli Statuti speciali e si confida nelle norme di attuazione come fonte svincolata da un oggetto preciso»²⁴.

Come è noto, l’art. 10 della L. cost. 3/2001 prefigurava una revisione organica degli statuti speciali che però fino ad oggi è rimasta lettera morta (fatta eccezione per alcuni aggiornamenti non sostanziali allo Statuto del Trentino-Alto Adige e a quello del Friuli Venezia Giulia).

Le ragioni sono almeno in parte note e non possono essere ripercorse in questa sede, salvo evidenziare che un ripensamento sostanziale degli istituti di autonomia appare operazione assai complessa e non solo dal punto di vista politico: come è

mento della specialità nell’«esistenza di un “fatto” storicamente differenziante che, in quanto tale, è permanentemente “costituente” del regime di differenza»: A. Poggi, *La specialità della Valle d’Aosta nel quadro delle specialità regionali*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste*, Giappichelli, Torino 2020, p. 518.

21 Si è parlato a tale proposito di una «forma disagiata di autonomia che ha dovuto inseguire l’autonomia ordinaria» (S. Mangiameli, A. Filippetti, F. Tuzi, C. Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2020, p. 39), a più riprese.

22 R. Louvin, *Regioni speciali versus Regioni ordinarie* cit., p. 175.

23 Considerando l’intesa come strumento per tutelare possibili aggressioni consistenti in “colpi di mano parlamentari” contro la o le specialità.

24 G. Verde, *Le trasformazioni dello Stato regionale* cit., p. 68.

stato osservato, «quella della enumerazione delle materie di competenza delle Regioni mediante etichette, usualmente adottata da noi come altrove, è tecnica dimostratasi fortemente penalizzante per l'autonomia, della quale tuttavia non possiamo – a quanto pare – fare comunque a meno», anche in un'ottica di valorizzazione degli istituti di un regionalismo cooperativo autenticamente ispirato al principio della *partnership*²⁵.

Il punto di partenza non può che essere, seguendo il già richiamato insegnamento di Mor, il fatto che la specialità si radica in peculiarità tali da non poter essere adeguatamente risolvibili all'interno del quadro normativo dettato per la generalità delle Regioni²⁶. La specialità è dunque attribuita caso per caso a singole realtà regionali da una disposizione costituzionale – l'art. 116 – connotato da tassatività e dal carattere chiuso dell'elencazione²⁷. Per questo la specialità è coesistente ad un determinato territorio (Corte cost., sent. 173/2023).

Nel caso della Valle d'Aosta, Onida ha messo in evidenza come, venuta meno la ragione economica della specialità, «persistono pienamente le ragioni di ordine storico, culturale e linguistico, nonché quelle legate alle caratteristiche del territorio di montagna, che fanno da sempre quella valdostana una comunità non solo nettamente individuata, ma fortemente differenziata, e votata ad un'ampia esperienza di autogoverno nell'ambito della compagine della Repubblica»²⁸. E sul punto si è ulteriormente specificato che «a) le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'art. 116 Cost., devono essere strettamente correlate ai caratteri specifici dei territori e delle popolazioni e non possono trasmodare in trattamenti differenziati, e più favorevoli, sia sul piano finanziario che su quello giuridico quando questi non siano direttamente finalizzati alla valorizzazione delle ragioni sottostanti alle specificità regionali o provinciali; b) così come la creazione di Regioni a statuto speciale non è stata l'effetto di pure volizioni politiche, ma è stato un portato della storia, allo stesso modo non è possibile la loro cancellazione per pura volontà politica. Questi due principi fondamentali, che possono ritenersi comuni a tutte le autonomie speciali, pur trovando declinazioni diverse nelle singole Regioni e Province autonome, integrano [...] il diritto comune della specialità»²⁹.

25 A. Ruggeri, *Per un nuovo Statuto della Regione Sicilia*, in A. Ruggeri, G. D'Amico, L. D'Andrea, G. Moschella (a cura di), *Per un nuovo Statuto della Regione siciliana*, Giappichelli, Torino 2017, p. 3.

26 G. Mor, *Le autonomie speciali* cit., p. 25.

27 Per tutti, P. Giangaspero, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano 2012, pp. 133 ss.

28 V. Onida, *L'autonomia della Valle d'Aosta* cit., p. 25.

29 G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, p. 9.

2. *Le modifiche agli Statuti speciali: dalle forme attenuate di revisione alla L. cost. 2/2001*

Con riferimento al procedimento di revisione degli Statuti speciali, trovano applicazione le disposizioni contenute nella legge cost. n. 2/2001.

Con tale legge costituzionale si è proceduto *uno actu* a modificare profondamente il dettato di tutti i vecchi Statuti speciali, in vista di una loro marcata omogeneizzazione³⁰. Tale intento emerge, in primo luogo, dalla estensione alle Regioni ad autonomia speciale (ad eccezione della Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) di un modello di forma di governo analogo a quello previsto dalla legge cost. n. 1/1999 per le Regioni di diritto comune (sia pure indicato, anche in questo caso, come provvisorio, in attesa delle diverse scelte che dovessero maturare in sede regionale). Si tratta del modello centrato sull'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Regione e sulla regola del *simul stabunt aut simul cadent*, in base alla quale il voto di sfiducia nei confronti del Presidente da parte del Consiglio regionale comporta lo scioglimento di quest'ultimo e l'indizione di nuove elezioni per entrambi gli organi.

In secondo luogo, deve essere richiamata la previsione di uniformi modalità di revisione statutaria, a fronte di modalità in parte diverse, quali quelle contenute negli Statuti speciali, nel loro testo originario³¹. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di modificarne alcune parti con legge statale ordinaria, o su richiesta

30 Con riferimento alla potestà legislativa in materia elettorale regionale è riscontrabile una «trasformazione e pluribus, unum»: M. Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova 2008, p. 208.

31 Sul punto, per tutti, L. Cappuccio, *Il procedimento di revisione degli Statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, in "Le Regioni", 2003, pp. 408 ss.; P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 45 ss.; G. M. Salerno, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara, G. M. Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 18 ss.; S. Pajno, G. Verde, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino 2006, pp. 303 ss.; S. Pajno, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, in O. Chessa, P. Pinna (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 3 ss.; M. Cecchetti, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni speciali*, *ivi*, pp. 21 ss.; A. Cardone, *Quanti statuti nelle Regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente ≤ 1 ?)*, *ivi*, pp. 41 ss.; M. Cecchetti, *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, vol. II, Giuffrè, Milano 2010, pp. 69 ss.; O. Chessa, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, *ivi*, pp. 97 ss.; G. Scala, *Gli statuti autonomi delle Regioni speciali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013.

del Governo e della Regione (Trentino-Alto Adige) ovvero previo accordo tra Governo e Giunta regionale (Valle d'Aosta) ovvero, ancora su iniziativa del Governo, ma previo parere della Regione (Sardegna, Friuli Venezia Giulia); o si pensi al riconoscimento al Consiglio regionale di un potere di iniziativa in ordine alla revisione statutaria (Sicilia, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia), ovvero alla possibilità di indire una consultazione referendaria a livello regionale prima della seconda deliberazione parlamentare sulla legge costituzionale di revisione dello Statuto (Sardegna).

Queste forme di “decostituzionalizzazione” sono state previste, in particolare, al fine di consentire un più celere adeguamento delle disposizioni in materia finanziaria: quattro Statuti speciali su cinque (fa eccezione lo Statuto siciliano) prevedono che la loro modificazione possa avvenire con legge ordinaria, in accordo con le Regioni interessate (così gli Statuti del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta) o sentite le stesse (così gli Statuti della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia).

Tali fattispecie sono state giustificate dalla dottrina sul presupposto della valorizzazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e della necessità «che i proventi regionali siano adeguati, rapidamente e periodicamente, ai bisogni effettivi delle singole Regioni, attraverso un continuo coordinamento fra le finanze dei diversi enti pubblici territoriali»³².

Viceversa, maggiori problemi suscitò la previsione, peraltro rimasta lettera morta, di un'autonomia statutaria in materia di organizzazione interna della Regione, riconosciuta solo negli Statuti della Valle d'Aosta e della Sardegna, essendosi discussi i limiti di una tale autonomia (anche ulteriori rispetto a quelli previsti nell'originario testo dell'art. 123 Cost.) e la portata per una Regione a statuto speciale del limite dell'armonia con la Costituzione³³.

Tornando alla L. cost. 2/2001, le modalità di revisione, valide per tutte le Regioni ad autonomia speciale, prevedono:

- a) il potere di iniziativa ad opera dei Consigli regionali;
- b) la necessaria acquisizione del parere del Consiglio regionale (per il Trentino-Alto Adige anche dei Consigli provinciali) sulle proposte di revisione statutaria di iniziativa governativa o parlamentare;
- c) l'esclusione del *referendum* confermativo nazionale dall'*iter* di approvazione delle leggi di revisione statutaria, a differenza di quanto l'art. 138 Cost. stabilisce per tutte le altre leggi costituzionali;
- d) la previsione di una nuova fonte “decostituzionalizzante” in materia di forma di governo e di legislazione elettorale, in qualche modo “parallela” allo statuto ordinario, ovvero la legge statutaria.

32 L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova 2000, p. 59.

33 L. Paladin, *Diritto regionale* cit., p. 60.

Proprio la novità data dall'esclusione del *referendum* confermativo nazionale ha sollevato numerose obiezioni in dottrina: c'è stato chi ha sottolineato l'inopportunità di sottrarre ad una valutazione del corpo elettorale nazionale il contenuto di una fonte destinata ad integrare l'architettura costituzionale complessiva³⁴, e chi ne ha messo in dubbio la legittimità costituzionale per aver così modificato il procedimento di cui all'art. 138 Cost. in uno dei suoi elementi essenziali³⁵. Non solo, ma questa modifica al procedimento di approvazione delle leggi costituzionali è stata considerata da alcuni così rilevante da incidere sulla stessa natura della fonte statutaria. Al riguardo, si è infatti avanzata l'ipotesi che gli Statuti speciali (a seguito delle nuove modalità di revisione) non dovrebbero più essere considerati fonti costituzionali, bensì fonti sub-costituzionali (o superprimarie), da collocarsi, nella gerarchia delle fonti, ad un livello intermedio tra quelle di rango costituzionale e quelle primarie³⁶.

L'eliminazione del *referendum* confermativo dalla procedura di approvazione delle leggi di revisione degli Statuti speciali ha fatto sorgere anche un ulteriore interrogativo. Ci si è chiesti, infatti, se ciò comporti come conseguenza quella di rendere sempre e comunque obbligatoria la loro approvazione, in sede parlamentare, con la maggioranza dei due terzi. La risposta più convincente a tale interrogativo sembra essere negativa, posto che la regola della maggioranza dei due terzi è stata concepita proprio in funzione della possibilità o meno dell'attivazione della consultazione referendaria, cosicché, eliminata quest'ultima, anche la ragion d'essere di quella regola deve ritenersi essere venuta meno.

In ogni caso, l'eliminazione del *referendum* nazionale ex art. 138 Cost. non pare configurare una forma e condizione particolare di autonomia, poiché nella L. cost. 2/2001 essa si accompagna ad una valorizzazione delle prerogative regionali tutto sommato tenue, laddove, come è stato giustamente sottolineato, tale legge costituzionale prevede solo un parere del Consiglio regionale sulle proposte di revisione statutaria di iniziativa governativa o parlamentare³⁷ che si situa nella fase iniziale della procedura (a monte quindi dell'esame parlamentare); pertanto, come è stato

34 R. Tosi, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli statuti speciali*, in "Quad. cost.", 2001, pp. 348 ss. Diversamente si è sostenuto che l'impossibilità del *referendum* nazionale confermerebbe pienamente il principio pattizio sul contenuto della revisione: A. Poggi, *La specialità della Valle d'Aosta* cit., p. 519.

35 Così, ad esempio, J. Luther, *La legislazione costituzionale*, in M. Siclari (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, pp. 139 ss.

36 Così, ad esempio, S. Pajno, G. Verde, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali* cit., p. 309.

37 Per inciso, almeno testualmente la L. cost. 2/2001 non prevede l'espressione del parere sulle proposte di revisione costituzionale di iniziativa popolare.

giustamente affermato, il parere del Consiglio regionale «non riesce a compensare il venir meno della garanzia costituita dal referendum oppositivo»³⁸.

3. *L'impatto della riforma del Titolo V: la vetustà degli Statuti speciali e la crescente rilevanza dell'art. 10 della L. cost. 3/2001 e dei decreti legislativi di attuazione*

Le questioni sinteticamente evidenziate nel paragrafo precedente richiamano il tema più generale della rilevanza della revisione degli statuti speciali, per la loro evidente vetustà; e ciò a maggior ragione dopo che la sent. 192/2024 ha escluso l'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle Regioni ad autonomia particolare in virtù dell'art. 10 della L. cost. 3/2001 (cfr. anche *infra*), cosicché «l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali»³⁹. Nello stesso senso, la Corte ha ritenuto inconcepibile «che negli statuti speciali sia inserita una norma come l'art. 116, terzo comma, Cost., sia perché la procedura da esso prevista si affiancherebbe in modo incongruo alla procedura di revisione degli statuti speciali, sia perché una procedura volta a “specializzare” sarebbe inutile nel contesto di uno statuto che già conferisce un regime speciale ad una singola regione»⁴⁰. In tal modo, la Corte sembra circoscrivere con chiarezza le ipotesi di “decostituzionalizzazione” contenute negli Statuti speciali, ribadendo implicitamente il loro carattere eccezionale rispetto alla procedura “ordinaria” di revisione.

Nell'attesa di una revisione degli Statuti speciali⁴¹ che, nonostante le recentissime, ma ancora potenziali novità riguardanti lo Statuto del Trentino-Alto Adige (par. 5), non sembrano prossime, anche per ragioni politiche⁴², continua

38 O. Chessa, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in “Le Regioni”, 2009, p. 321; G. Scala, *Gli statuti autonomi* cit., p. 62.

39 *Considerato in diritto*, n. 6. Sul punto, da ultimo, P. Scarlatti, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, in *www.dirittiregionali.it*, 2025, n. 1, pp. 111 ss.; P. Giangaspero, *Specialità regionale e art. 116, comma 3, Costituzione*, in “Le Regioni”, 2025 (in corso di pubblicazione); R. Toniatti, *Effetti diretti e indiretti della sentenza n. 192 del 2024 sulle autonomie speciali nel quadro della dottrina giurisprudenziale della forma di stato (regionale)*, in “Le Regioni”, 2025 (in corso di pubblicazione).

40 *Ivi*.

41 Le revisioni statutarie intervenute dopo il 2001 sono state in tutto cinque e, di queste, tre hanno avuto ad oggetto la riduzione del numero dei consiglieri regionali (L. cost. 1, 2 e 3/2013).

42 Resistenze spiegabili con il timore che una revisione organica degli statuti possa comportare un ridimensionamento delle disposizioni relative all'autonomia finanziaria. È comunque un dato di fatto che mai nessuna revisione statutaria è stata decisa dal Parlamento nazionale senza un coinvolgimento sostanziale della Regione interessata: G. Mor, *Le regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in “Le Regioni”, 1999, pp. 195 ss.

a trovare applicazione l'art. 10 della L. cost. 3/2001, ai sensi del quale, fino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni del nuovo Titolo V, nelle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite alle Regioni ad autonomia speciale, si applicano anche a queste ultime (c.d. "clausola di maggior favore").

Si tratta di una previsione che investe dunque tutte le diverse "forme di autonomia", in primo luogo quella legislativa, che oggi deve essere ricostruita attraverso una lettura combinata degli Statuti speciali e del nuovo Titolo V. E ciò in relazione sia alla tipologia della potestà legislativa, sia alle materie che ne sono oggetto, sia ai suoi limiti, sia, infine, al meccanismo di controllo cui sono soggette le leggi regionali.

In questa situazione di incertezza si collocano gli interventi della Corte costituzionale, intervenuta più volte sull'argomento. In sintesi, e rinviando alla dottrina sul punto, tale giurisprudenza appare sufficientemente chiara nel ritenere che per le Regioni a statuto speciale l'applicazione delle disposizioni del Titolo V in luogo di quelle degli Statuti speciali debba essere motivata nel giudizio di legittimità costituzionale con riferimento alle ragioni per cui le prime garantirebbero una maggiore autonomia. Non solo, ma l'applicazione del Titolo V è possibile sulla base di una considerazione unitaria della materia o funzione considerata per cui essa deve determinare un risultato complessivamente favorevole per l'autonomia della Regione (così, ad esempio, sent. 119/2019).

Come si dirà, si tratta di una giurisprudenza che ha progressivamente avvicinato i contenuti della potestà legislativa delle Regioni ad autonomia speciale a quelli delle altre Regioni, contribuendo all'ulteriore appiattimento e omogeneizzazione delle specialità regionali⁴³.

Accanto all'art. 10 un ruolo importante è giocato dai decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali e dagli accordi in materia finanziaria che concretizzano la realizzazione di un principio negoziale con lo Stato.

È stato anzi affermato come le differenze nel rendimento delle diverse Regioni ad autonomia speciale siano passate più dalla capacità di avvalersi di questi strumenti pattizi che dalle diversità nell'assetto delle competenze statutarie; in effetti, tali decreti legislativi hanno contribuito, almeno in parte, a una "decostituzionalizzazione" dell'autonomia speciale e, al contempo, hanno favorito un consolidamento delle competenze regionali⁴⁴.

43 Da ultimo, sul punto, M. Corrias, *Ven'anni di transitorietà: l'utilizzo dell'art. 10 della Legge Costituzionale n. 3 del 2001 nella giurisprudenza della Consulta*, in A. Alberti, S. Pajno (a cura di), *Seminari sulle autonomie territoriali*, Jovene, Napoli 2024, pp. 123 ss.

44 P. Giangaspero, *Il regionalismo delle autonomie speciali: un'introduzione*, in F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, Franco Angeli, Milano 2023, pp. 27 ss.

In sostanza, come è stato osservato, «è quasi come se al mancato adeguamento degli statuti si sopperisca confidando nell'approvazione di disposizioni di attuazione che, da fonte specifica e circoscritta ad un ambito materiale definito dalla disciplina statutaria, tendono a veicolare il senso della specialità riuscendo ad attualizzare l'originario contenuto degli statuti speciali»⁴⁵, in un'ottica nella quale essi, potendo integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano (Corte cost., sent. 353/2001), vedono valorizzato di molto il loro ruolo.

Se guardiamo peraltro ai dati dell'ultimo quinquennio, i dati emergenti dalla prassi fanno intravedere una utilizzazione, peraltro non larghissima, di questo strumento: nel periodo 2020-2025 si contano 24 decreti legislativi attuativi degli statuti speciali, di cui ben 12 riferiti al Trentino-Alto Adige. La spiegazione del più frequente ricorso a questo strumento è probabilmente nel particolare regime finanziario che caratterizza le due Province autonome e che consente loro di ottenere ulteriori trasferimenti di funzioni amministrative.

4. *L'intesa nella procedura di revisione degli Statuti speciali: ripensando ad alcune lontane vicende (e proposte)*

De iure condendo, la generalizzazione dell'intesa nella procedura di revisione degli Statuti estenderebbe al livello della fonte attributiva dell'autonomia speciale «quel rapporto bilaterale con lo Stato che è uno dei tratti distintivi dell'autonomia delle Regioni Speciali»⁴⁶.

Una tale innovazione affonda le radici nelle origini della specialità regionale nel nostro Paese.

È sufficiente richiamare le vicende dell'approvazione dello Statuto siciliano prima ancora dell'insediamento della Costituente; come è noto, esso fu visto dai suoi fautori, e tra questi, in particolare, Luigi Sturzo, come un atto di pacificazione, ma anche una risposta istituzionale al separatismo e, insieme, come l'anticipo di un processo di innovazione destinato ad estendersi al resto del Paese, sia pure in forme diverse⁴⁷.

È alla luce di queste considerazioni che egli seguì con grande attenzione le varie problematiche connesse alla sua adozione e, soprattutto, al suo coordinamento con la nuova Carta fondamentale.

45 G. Verde, *Le trasformazioni dello Stato regionale* cit., p. 52.

46 S. Bartole, *Art. 116*, in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, t. I (*Art. 114-120*), Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma 1985, p. 85.

47 Per tutti, U. De Siervo, *Luigi Sturzo di fronte alle autonomie sancite dalla Costituzione italiana*, in *Luigi Sturzo e lo Stato delle autonomie*, Atti del Quarto Corso della Cattedra Sturzo (1984), Caltagirone, Istituto di Sociologia "Luigi Sturzo", 1988, pp. 78 ss.

Prima ancora della controversa conversione in legge costituzionale del testo, Sturzo insistette sul fatto che tale coordinamento avrebbe dovuto essere solo formale. Nell'idea di Sturzo, infatti, l'esigenza del coordinamento non poteva giustificare un ridimensionamento degli istituti di autonomia nello Statuto «perché si tratta di un patto di pacificazione (sia pure morale e non giuridico), che non si modifica unilateralmente, violandone la lettera e lo spirito»⁴⁸. Significativamente, su tali posizioni erano allineati Salemi⁴⁹ e Aldisio⁵⁰.

Come è noto, in Assemblea costituente lo scontro tra quanti immaginavano una revisione sostanziale del testo con la soppressione delle disposizioni più controverse (e tra queste, in primis, quelle relative all'Alta Corte) e quanti avrebbero voluto una sua costituzionalizzazione «parola per parola» (così si esprime Ambrosini) portò all'approvazione della L. cost. 2/1948 con la quale lo Statuto fu convertito in legge costituzionale ma con la precisazione (art. 1, comma 2) che «ferma restando la procedura di revisione prevista dalla Costituzione, le modifiche ritenute necessarie dallo Stato o dalla Regione saranno, non oltre due anni dalla entrata in vigore della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia»⁵¹.

Tale disposizione (c.d. emendamento "Persico-Dominedò") fu dichiarata incostituzionale dall'Alta Corte per la Regione siciliana (unico caso di una disposizione contenuta in una legge costituzionale dichiarata formalmente incostituzionale nel nostro Paese: sent. 4/1948) poiché essa importava «deroga sia al criterio di partecipazione della Regione al processo deliberativo dello Statuto, quale si desume dall'art. 123 della Costituzione della Repubblica, sia alla regola dettata dall'art. 138 della medesima Carta fondamentale per la revisione costituzionale»⁵².

48 L. Sturzo, *Un patto di pacificazione*, in "Il Popolo", 14 marzo 1947. La stessa tesi fu riproposta in *La Regione nella nazione*, Capriotti, Roma 1949 (anche in Id., *Opera omnia*, vol. XI, Zanichelli, Bologna 1974, pp. 82 ss.).

49 G. Salemi, *Il coordinamento e i suoi limiti*, Industrie Riunite Editoriali Siciliane, Palermo 1947.

50 Si veda la sua intervista del 2 aprile 1947, in "Il Giornale di Sicilia".

51 Non ebbe fortuna il tentativo di Salemi di "recuperare" la ratio di tale emendamento, affermando l'estensione in via analogica dell'art. 123 Cost., relativo agli statuti ordinari, anche al procedimento di revisione dello statuto siciliano: tentativo invero tanto curioso quanto difficilmente sostenibile alla stregua del pacifico riferimento di tale disposizione alle Regioni a statuto ordinario, come giustamente ebbe modo di osservare Sturzo in una lettera ad Alessi del 21 novembre 1948. La lettera è pubblicata in V. De Marco (a cura di), *Carteggi siciliani nel secondo dopoguerra*, vol. I, Sciascia, Caltanissetta 1999, pp. 345-346. Le obiezioni di Sturzo furono condivise da Salemi: ASILS, Fondo Luigi Sturzo, sc. 351, fasc. 1785.

52 Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, *Sturzo giudice dell'Alta Corte per la Regione Siciliana*, (in corso di pubblicazione) anche con riferimento al richiamo (improprio) all'art. 123 Cost.

Come è noto, si trattò di una vittoria di Pirro: al mancato coordinamento dello Statuto fece infatti seguito una prassi di sostanziale disapplicazione dello stesso⁵³.

Anche con riferimento all'esperienza valdostana non si può non ricordare quanto scriveva Chanoux in *Federalismo e autonomie*: «In una Federazione italiana spetterà alle popolazioni singole la costituzione delle regioni o cantoni confederati. Dovrà essere una loro *manifestazione di volontà* a costituire i nuovi organismi politici dello stato confederale, manifestazione primordiale, basilare, contemporanea alla formazione della costituente nazionale. [...] La costituzione dei singoli cantoni non dovrà essere una *concessione* dello stato, ma dovrà avvenire contemporaneamente alla concessione di questo. Solo così si può pensare federalisticamente fin dall'inizio. Dalla volontà del popolo sorgeranno quindi i nuovi cantoni. E da questa volontà potrà anche non sorgere la costituzione dei cantoni per le regioni che non lo volessero o preferissero rimanere aggrappate allo Stato centrale»⁵⁴.

Come è noto, questo progetto che guardava all'esperienza svizzera non ebbe seguito, per le resistenze che si manifestarono già nel periodo costituzionale provvisorio, anche sul presupposto della difficoltà di impiantare un ordinamento nuovo prima dell'adozione della Costituzione. Così, pur tra molte resistenze, il D.lgs.lgt. 545/1945 istituiva una «circostrizione autonoma», in sostituzione della Provincia di Aosta ed «in considerazione delle sue condizioni geografiche, economiche e linguistiche del tutto particolari» (art. 1). Ad essa era riconosciuta personalità giuridica ed un ordinamento particolare «entro l'unità politica dello Stato italiano, sulla base dell'eguaglianza dei diritti di tutti i cittadini italiani e dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione» (art. 2) ed era attribuito in undici ambiti materiali un potere normativo di tipo regolamentare che avrebbe potuto essere esercitato anche in deroga a leggi dello Stato, successivamente all'adozione di specifici provvedimenti legislativi⁵⁵. D'altra parte nemmeno lo Statuto speciale adottato dall'Assemblea costituente avrebbe fatto proprio un modello “pattizio” di autonomia speciale.

53 Fino a parlare di una sorta di “dissoluzione” dello stesso: A. D'Atena, *Dalla «costituzionalizzazione» alla «dissoluzione» dello statuto siciliano (Riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in Istituto Gramsci siciliano, sezione giuridica, *Lo statuto siciliano dopo 40 anni*, Cedam, Padova 1990, pp. 23 ss.

54 É. Chanoux, *Federalismo e autonomie*, in Id., *Écrits*, Institut Historique de la Résistance en Vallée d'Aoste, Aosta 1994, p. 408. Sul punto, per tutti, G. Demuro, R. Louvin, *Emilio Lussu, Émile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali*, Le Château, Aosta 2017. Nella bozza del testo la locuzione «alla concessione di questo» era sostituita da un'altra, più consona al pensiero dell'autore («alla costituzione di questo»).

55 Sul punto, per tutti, R. Louvin, *Il profilo storico-istituzionale dell'ordinamento valdostano*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale* cit., pp. 1 ss.

5. Un'intesa forte alla base della revisione degli statuti speciali? Prospettive de iure condendo

Come accennato nel par. 4, la necessità di addivenire alla costituzionalizzazione del principio pattizio nella revisione degli statuti speciali è assai risalente.

Senza tornare alle vicende siciliane dell'immediato dopoguerra, il tema emerse già in seno alle Commissioni bicamerali De Mita-Jotti e D'Alema ma ha assunto un rilievo centrale solo con la dichiarazione di Aosta del 2 dicembre 2006 che alludeva all'impossibilità di modifica degli Statuti speciali senza il consenso delle Regioni interessate e alla costituzionalizzazione del principio pattizio⁵⁶.

Alcune progettazioni sul punto presentavano elementi critici: così il testo "Berlusconi", approvato nella XIV legislatura ma respinto nel *referendum* costituzionale del 2006, prevedeva la possibilità di un diniego espresso dal Consiglio regionale sul testo deliberato in prima lettura, con la maggioranza dei 2/3 dei componenti⁵⁷.

Ancora più genericamente il testo Renzi-Boschi alludeva a "intese" con le Regioni sulla revisione degli statuti speciali finalizzate all'applicazione anche ad esse dei contenuti della revisione costituzionale riferita alle Regioni ordinarie (art. 39, comma 13)⁵⁸.

Come è stato giustamente affermato, «la mancata introduzione in Costituzione del principio dell'intesa per le revisioni degli statuti speciali sposta la necessità di regolare la dimensione pattizia del principio di specialità nella procedura di revisione degli statuti speciali, al fine di stabilire in via permanente la presenza di un'intesa procedimentalizzata garantendo la specialità da interventi unilaterali del livello centrale senza cancellare la sovranità parlamentare»; e ciò «perché nessun edificio, per bello e solido che sia, regge troppo a lungo senza manutenzione», pena «lo scollamento tra norma e realtà, l'accelerazione di quella decostituzionalizzazione della specialità che è già abbondantemente in corso»⁵⁹.

56 In essa era infatti previsto che «non possono essere imposte modificazioni degli ordinamenti delle autonomie speciali senza il loro consenso ed è necessaria anzi la costituzionalizzazione del principio dell'intesa e della natura pattizia degli statuti ai fini dell'indispensabile adozione delle modifiche statutarie». Sul punto, R. Toniatti, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in R. Louvin (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement* cit., pp. 100 ss.

57 Tra l'altro aprendo una questione interpretativa con riferimento al Trentino-Alto Adige, laddove richiama anche i Consigli provinciali: *quid iuris* nel caso di parere favorevole del Consiglio regionale e contrario di un Consiglio provinciale?

58 Su tale previsione, in particolare, M. Cecchetti, *Le autonomie speciali e la clausola di asimmetria* (art. 116, comma 3, Cost.; art. 39, commi 13 e 14, L. cost.), in F. S. Marini, G. Scaccia (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli 2016, pp. 299 ss.; E. Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa 2016, pp. 199 ss.

59 F. Palermo, *L'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol e del Trentino Alto Adige/Südtirol*

Tale opzione per una *autonomia militante* parte dalla tesi che riconosce «un “interesse statutario” delle Regioni, ovvero un interesse all’autodefinizione del proprio assetto istituzionale, del proprio patrimonio ideale, delle finalità prioritarie da perseguire dell’elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche». Pertanto, «l’interesse statutario, quale interesse alla propria identità di comunità politica, rappresenta dunque il presupposto stesso dell’autonomia statutaria regionale e l’eteronomia statutaria ne rappresenta la negazione»⁶⁰.

In questo senso, come accennato, uno dei principi caratterizzanti la specialità è quello negoziale, e quindi una declinazione collaborativa nei rapporti fra ciascuna regione speciale e lo Stato⁶¹; i contenuti della L. cost. 2/2001 in questa prospettiva risultano quindi radicalmente inadeguati, laddove non prevedono una partecipazione delle Regioni alla fase costitutiva del procedimento di modifica, posto che il loro coinvolgimento non avviene sul provvedimento definitivo⁶².

Ciò detto, però, occorre chiedersi quale sia uno strumento che possa coniugare efficacemente la “protezione” dell’autonomia speciale con la salvaguardia delle prerogative parlamentari e delle esigenze unitarie.

Sul punto, non si possono non richiamare alcune pronunce, recenti e meno recenti, della Corte costituzionale, la quale, con riferimento alla nota vicenda della legge regionale recante «Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo», ha negato che nello statuto speciale (ma quindi anche nel suo procedimento di adozione) trovino ingresso «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale. Un contenuto legislativo del genere produrrebbe [...] una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale» (sent. 365/2007)⁶³.

tra solidità e incertezza, in C. Casonato, E. Happacher, E. Rossi, R. Toniatti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige /Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Giappichelli, Torino 2024, p. 5.

60 R. Toniatti, *Le perduranti incertezze delle autonomie regionali (ordinarie e non solo): una celebrazione dei primi cinquant’anni, con qualche amarezza*, in Id. (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie* cit., p. 51.

61 P. Giangaspero, *Il regionalismo delle autonomie speciali* cit., p. 27.

62 Per tutti, R. Toniatti, *Criticità e rilancio* cit., pp. 91 ss.

63 *Considerato in diritto*, n. 6. Su tale pronuncia, per tutti, A. Anzon Demming, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it; S. Bartole, *La Corte costituzionale chiude al “federalismo”*, in “Giur. cost.”, 2007, pp. 4039 ss.; B. Caravita, *Il tabù della sovranità e gli ‘istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale’*, in www.federalismi.it, 2007; P. Caretti, *La ‘sovranità’ regionale come illusorio succedaneo di una ‘specialità’ perduta: in mar-*

Ed ancora nella nota sent. 192/2024 sulla c.d. “legge Calderoli” la Corte ha affermato che «il popolo e la nazione sono unità non frammentabili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità (sentenza n. 365 del 2007). L’unità del popolo e della nazione postula l’unicità della rappresentanza politica nazionale. Sul piano istituzionale, questa stessa rappresentanza e la conseguenziale cura delle esigenze unitarie sono affidate esclusivamente al Parlamento e in nessun caso possono essere riferite ai consigli regionali (sentenza n. 106 del 2002). [...] / Spetta, però, solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. La tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell’indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale. Tuttavia, la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini. Il Parlamento deve, inoltre, tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione»⁶⁴.

In questo senso, il procedimento di revisione statutaria dovrebbe assecondare la logica della leale cooperazione «che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano»⁶⁵.

Così, ipotetiche proposte di revisione costituzionale miranti a limitare le prerogative parlamentari alla sola approvazione o modifica di una intesa non appaiono condivisibili, come si evince dalla sent. 192/2024 che può essere richiamata a questo proposito: sia pure con la consapevolezza delle evidenti differenze tra provvedimenti di modifica degli Statuti speciali e leggi di differenziazione *ex art.* 116, comma 3, Cost., rimane il fatto che anche i primi sono abilitati «a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario

gine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007, in “Le Regioni”, 2008, pp. 219 ss.; O. Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, *ivi*, pp. 227 ss.; A. Mangia, *Il federalismo della ‘descrizione’ e il federalismo della ‘prescrizione’*, in *www.forumcostituzionale.it*; P. Passaglia, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, *ivi*.

⁶⁴ *Considerato in diritto*, n. 4. Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, *La sent. 192/2024 della Corte costituzionale: una sentenza fondamentale, non solo per i rapporti tra Stato e Regioni*, in “Rass. parl.”, 2025 (in corso di pubblicazione) e ai riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁶⁵ Corte cost., sent. 192/2024, *considerato in diritto*, n. 4. Su tale principio si rinvia, per tutti, a R. Toniatti, *Il principio di leale collaborazione fra garanzia dell’autonomia speciale e salvaguardia dell’unità dell’ordinamento*, in *www.federalismi.it*, 2023, n. 32, pp. 132 ss. e ai riferimenti bibliografici *ivi* riportati. Per una efficace sintesi dei limiti del principio di leale collaborazione, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, cfr., in particolare, A. Morelli, *Le relazioni istituzionali* cit.; R. Bin, G. Falcon, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna 2024, pp. 129 ss.

potere legislativo, con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni», oltre che a disciplinare il finanziamento di funzioni trasferite». Anche in questo caso, quindi una limitazione delle prerogative parlamentari a un mero “prendere” o “lasciare” «svuoterebbe il ruolo delle Camere»⁶⁶.

Parte della dottrina ha messo in evidenza come il principio pattizio non possa derogare a quello di sovranità parlamentare per cui non potrebbe essere ammissibile un veto assoluto regionale (nemmeno attraverso un *referendum* confermativo della popolazione regionale) nei confronti di una revisione approvata da una maggioranza qualificata del Parlamento, tranne per le parti coperte da accordi internazionali o da principi sottratti ad una revisione costituzionale⁶⁷.

In questo senso, la valorizzazione del metodo convenzionale quale principio ordinatore delle relazioni tra autonomie speciali e lo Stato trova a questo proposito un limite. Diversamente, la strada di un patto costituzionale⁶⁸ per la definizione degli strumenti propri di un'autonomia costituzionale finirebbe per richiamare quegli «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale» che la Corte costituzionale nella sent. 365/2007 ha ritenuto, come detto, «in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale».

Quale che sia l'opinione preferibile, sembra comunque non risolutivo e del tutto inadeguato l'art. 103, comma 3, dello Statuto del Trentino-Alto Adige, risultante dal testo deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 9 aprile 2025 (A.C. n. 2473) e pure espressione di un tavolo bilaterale di confronto. Ai sensi di tale disposizione, il Consiglio regionale e i Consigli provinciali sono chiamati a esprimere a maggioranza assoluta dei componenti l'intesa sui progetti di revisione statutaria approvati in prima deliberazione dalle Camere. Qualora però l'intesa non sia raggiunta entro 60 giorni, il Parlamento può adottare le modificazioni con la maggioranza assoluta dei componenti nella seconda votazione (quella, cioè, che sarebbe richiesta comunque!), «fermi restando i livelli di autonomia già riconosciuta».

Non è chi non veda che la formulazione del testo prevede, a tutto concedere, una sorta di intesa debole il cui contrappeso è dato dalla salvaguardia dei «livelli di autonomia già riconosciuta». Tale locuzione sembrerebbe alludere a un limite relativo a revisioni “riduttive”, dando però luogo a un problema interpretativo,

⁶⁶ *Considerato in diritto*, n. 11.2. Sul punto, con riferimento alle prerogative parlamentari nel procedimento di approvazione delle intese, per tutti, D. Casanova, *Regionalismo differenziato e riforma dei regolamenti parlamentari. Spunti a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Federalismi* – paper 30 aprile 2025.

⁶⁷ Con riferimento al tema della tutela delle minoranze, F. Palermo, *L'involuzione della specialità nel sistema regionale italiano e la imprescindibile revisione degli statuti*, in F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano* cit., pp. 129 ss.

⁶⁸ Usa questa espressione P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna* cit., p. 52.

opportunamente segnalato dal *Dossier* del Servizio studi della Camera⁶⁹; non solo, ma, come dimostra *a contrario* l'art. 10 della L. cost. 3/2001, comprendere appieno quale sia la latitudine di tale limite non è operazione semplice né univoca⁷⁰. E d'altra parte il ruolo della Corte costituzionale sarebbe ancora più problematico, trattandosi di disposizioni contenute in una legge costituzionale.

Da parte loro, gli altri disegni di legge sul tema della revisione degli Statuti speciali presentati nell'attuale legislatura (A.S. n. 304, 1019; A.C. n. 7) ripropongono uno schema simile a quello del testo "Berlusconi", con tutte le criticità cui si è già accennato.

Rimangono sul tappeto non poche altre questioni.

In primo luogo, rilevano i rapporti tra le Assemblee elettive ed i Governi con riferimento alle intese: rapporti che debbono assicurare la centralità delle prime, vista la rilevanza politica delle scelte sottese alle disposizioni statutarie.

In questo senso, mi sembrano ancora di grande interesse le proposte desumibili nella relazione della Commissione tecnica "Bressa", istituita nella XVII legislatura, le quali puntavano, con una soluzione invero innovativa, «a superare la logica puramente antagonista dei pareri o dei veti, prevedendo un percorso concertativo attraverso l'attivazione di una "Commissione paritaria di convergenza"»

69 Così, nella relazione al disegno di legge costituzionale si legge: «È infatti evidente che le modificazioni dello Statuto speciale non potranno intaccare i livelli di autonomia già riconosciuti alla regione e alle province autonome. In particolare, rimangono fermi i livelli di autonomia correlati alla quietanza liberatoria rilasciata dall'Austria l'11 giugno 1992»: Camera dei deputati, disegno di legge costituzionale n. 2473, «Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol», presentato il 19 giugno 2025, *Relazione illustrativa*, p. 5. Tuttavia, come si legge nel *Dossier* del Servizio studi della Camera, «con riferimento ai livelli di autonomia già riconosciuti, essendo tale statuizione contenuta nello stesso periodo dedicato all'approvazione della modifica senza intesa, sembrerebbe che tali livelli di autonomia possano essere teoricamente intaccati in caso di raggiungimento dell'intesa con i Consigli regionale e provinciali mentre ciò sarebbe precluso ove tale intesa non venisse raggiunta e la riforma venisse approvata in difetto dell'intesa medesima. La relazione illustrativa appare presentare invece un'interpretazione differente della disposizione, ritenendo, più in generale, che "le modificazioni dello Statuto non potranno intaccare i livelli di autonomia già riconosciuti alla Regione e alle province autonome. In particolare, rimangono fermi i livelli di autonomia correlati alla quietanza liberatoria rilasciata l'11 giugno 1992 dall'Austria»: Camera dei deputati, XIX legislatura, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, *Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol* (AA.C. 2473, 350 e 392), n. 479, 22 luglio 2025, in *www.camera.it*, pp. 60-61.

70 Il parere del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige e del Consiglio provinciale di Bolzano riconduce ai "livelli di autonomia già riconosciuti" tutte le competenze legislative e amministrative acquisite alla data di modifica del vigente Statuto nonché le disposizioni in vigore in materia di tutela delle minoranze: Camera dei deputati, XIX legislatura, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, *Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol* (AA.C. 2473, 350 e 392) cit., p. 61.

composta da senatori, deputati e consiglieri regionali, designati dai Presidenti delle rispettive assemblee». Tale soluzione richiamava il modello europeo del Comitato di conciliazione, «favorendo il raggiungimento dell'intesa nella condivisione dei contenuti degli assetti futuri»⁷¹.

Si tratta di un percorso interessante che consente di salvaguardare insieme le esigenze della bilateralità e le prerogative parlamentari. Purtroppo, però, anche in questo ambito sembra prevalere una logica nella quale, dietro e al di là delle apparenze, persistono continuità e resistenze che non sembrano andare nella direzione di un rilancio realistico delle autonomie nel nostro Paese. E la proposta di revisione dello Statuto del Trentino-Alto Adige mi pare si iscriva pienamente in questa tendenza.

71 Sul punto, si rinvia ai contributi di Louvin e Demuro in questo *volume*.



L'INTESA TRA STATO E REGIONI: RISCRITTURA DEGLI STATUTI SPECIALI E REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Lorenza Violini
Università statale di Milano

Introduzione

È con profonda commozione che prendo la parola in questa giornata dedicata alla memoria del professor Valerio Onida, Maestro indimenticato di diritto costituzionale e di cultura delle istituzioni.

La sua voce, appassionata e rigorosa, ci ha ricordato in molteplici occasioni che «l'unità della Repubblica non è l'uniformità degli ordinamenti, ma la capacità di convivere delle diversità entro un quadro comune di principi e regole condivise»¹. In questo spirito vorrei proporre una riflessione sul ruolo della previa intesa nei processi di riscrittura degli statuti speciali, osservando le analogie e le divergenze con la procedura di regionalismo differenziato, delineata dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione, anch'essa basata su una intesa. Si tratta di una riflessione che muove dalla necessità, oggi più che mai avvertita, di governare la differenziazione senza compromettere l'unità, trovando proprio nelle parole di Valerio Onida una guida ancora profondamente attuale.

1. *Cenno alla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione e alla dimensione "pattizia" dei rapporti Stato-Regioni.*

Il primo elemento che accomuna i due processi riguarda il punto di origine degli stessi, vale a dire la riforma costituzionale del 2001 la quale, oltre ad adattare tempestivamente gli Statuti speciali alla nuova forma di governo prevista per tutte le altre regioni tramite la L. cost. n. 2 del 31 gennaio 2001 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni speciali e delle Province autonome), da un lato prevede la nuova norma dell'art. 116, III comma, e dall'altro rinvia all'entrata in vigore di nuovi statuti speciali anche l'attribuzione alle relative Regioni

1 Vedasi: V. Onida, *Regioni a statuto speciale e riforma costituzionale. Note minime su una singolare (futura) norma transitoria*, "Rivista AIC" (n. 3/2016), p. 5: «Resta comunque l'irragionevolezza della scelta del legislatore della riforma – nel momento in cui ha messo mano largamente all'assetto complessivo del regionalismo - di mantenere sia pure in via transitoria (ma di una transizione presumibilmente lunga, se non altro perché legata alle future intese) un regime di sempre più ampia differenziazione fra le due categorie di Regioni, che non trova alcuna giustificazione nelle ragioni vere della specialità».

dei poteri previsti per le Regioni a statuto ordinario, salvo la clausola di maggior favore prevista all'art. 10 della L. cost. n. 3 sempre del 2001. Con ciò la novella costituzionale segnala la necessità non di singoli correttivi agli Statuti stessi ma di una revisione profonda e di ampio respiro, in grado di muovere verso un ripensamento generale dello status speciale di alcune nostre Regioni. Qui si inserisce anche il tema odierno, cioè il ripensamento in senso pattizio degli statuti regionali a cui verrà data voce, più tardi, tramite la c.d. "previa intesa" per la revisione degli stessi².

Io non so se in passato – cioè prima dell'ondata riformista del 1999/2001 – fossero state avanzate richieste di subordinare la revisione degli Statuti speciali ad una previa intesa basata sull'idea di una negoziazione volta a condizionare la revisione degli Statuti a dei patti tra Stato e Regione (e non solo la fase dell'iniziativa, presente in Trentino fin dal 1972). So però per certo che Gianfranco Mor, che si era ampiamente occupato nella ricerca condotta per l'ISGRE del 1988 della specialità regionale, quando spiegava agli studenti i due processi costitutivi dei due tipi di statuti, non mancava di sottolineare come – in verità – il procedimento statutario speciale fosse assai meno autonomista di quello relativo alle Regioni a statuto ordinario, visto che nel primo non era prevista norma alcuna che aprisse alla partecipazione formale degli organi regionali al procedimento mentre l'art. 123, II comma per le Regioni ordinarie già prevedeva che il relativo statuto fosse *deliberato* dal Consiglio Regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed approvato con legge della Repubblica.

Si potrebbe parlare – semplificando molto – di una simmetria invertita: più ampia l'autonomia (e anche più garantita sul piano dell'ordinamento generale dal procedimento rinforzato ex art. 138 Cost.) meno partecipati i processi di creazione dei rispettivi statuti. Forse questa ritrosia è da ricondursi proprio alla concezione culturale della specialità: se si offrono condizioni speciali per l'esercizio dell'autonomia, risulta più necessario mantenere saldo a livello centrale il potere decisionale. Bene operare consultazioni ma l'ultima parola deve restare al centro, a garanzia dell'unità e – in un certo senso – anche dell'uniformità. Non a caso, anche sul piano della normativa relativa all'attuazione del regionalismo differenziato, l'intesa resta *previa* ma poi va approvata con la maggioranza assoluta delle due Camere.

2. Lo Statuto del Trentino-Alto Adige e il permanere della forma debole dell'intesa nei diversi tentativi di modifica della normativa in materia

Come è ben noto, l'art. 103 dello Statuto Trentino prevede che anche il Consiglio Regionale può prendere iniziativa per modificare lo Statuto mentre,

² Sul tema estesamente R. Louvin, *La "previa intesa" come via obbligata per il processo di riforma degli statuti speciali*, 2004, www.astrid-online.it; "Parlamenti Regionali", n. 3/4, 2020.

se tale iniziativa proviene dallo Stato (dal Governo o in sede parlamentare) è previsto che tale modifica sia comunicata dal Governo della Repubblica al Consiglio Regionale e ai Consigli Provinciali che esprimono il loro parere entro due mesi. Va ricordato che le modifiche dello Statuto approvate (con il procedimento di revisione costituzionale) non sono comunque sottoposte a referendum nazionale, a riprova di una dimensione “territoriale” che si affaccia insieme ad una tensione debolmente pattizia di questo procedimento. Siffatta disciplina è stata introdotta nello Statuto per il Trentino-Alto Adige prima nel 1972 e poi, più ampiamente, dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 (articolo 4, comma 1, lettera *nn*) che ha del pari introdotto analoghe previsioni negli altri Statuti speciali, così dettando modalità di revisione statutaria uniformi per tutte le Regioni ad autonomia speciale. Resta invariata la peculiarità trentina relativa al regime dell’iniziativa, giacché il Consiglio regionale è chiamato a deliberare in conformità alla proposta dei due Consigli provinciali.

Anche la Sardegna presenta qualche peculiarità nella determinazione del processo di riforma del proprio Statuto, peculiarità orientata piuttosto ad un coinvolgimento del corpo elettorale che non al rafforzamento della dimensione pattizia. Si veda in proposito l’articolo 54, primo comma, dello Statuto sardo, secondo cui «qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione».

Sempre sul piano della negoziazione, non va dimenticato in questa sede che gli statuti speciali delle Regioni autonome prevedono una particolare disciplina che consente la modifica delle disposizioni statutarie in materia finanziaria attraverso una legge ordinaria statale, purché il suo contenuto sia stato oggetto di accordo tra lo Stato e l’autonomia speciale; tale procedimento permette una maggiore flessibilità nella dinamica delle fonti costituzionali in un settore fortemente influenzato dall’intrinseca mutevolezza della materia finanziaria.

La Corte costituzionale è intervenuta più volte specificando che l’intesa non è una mera formula di stile ma possiede una vera e propria valenza sostanziale finalizzata a rendere la dinamica delle fonti coerenti con il principio di leale cooperazione. Inoltre, il tema della previa intesa è stato ulteriormente rafforzato dall’art. 27 della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, che ha previsto specifiche procedure concordate per l’attuazione del federalismo fiscale. In sostanza, il principio dell’intesa rappresenta un principio fondamentale nei rapporti tra Stato e autonomie speciali, che trova il suo fondamento negli statuti speciali stessi e che è stato progressivamente rafforzato sia dalla giurisprudenza costituzionale sia dalla legislazione ordinaria, configurandosi come una garanzia procedurale essenziale per la tutela delle particolari forme di autonomia riconosciute a queste Regioni.

Tutto ciò posto sul piano del diritto positivo, a completamento del tema, non è irrilevante rilevare che logiche pattizie sono state sempre presenti nei tentativi di riforma costituzionale che si sono susseguiti nel Paese. Sul piano dei processi partecipati, accompagnati da decisioni unilaterali poste in essere a livello centrale, infatti, a partire dal 2006, anche a seguito della c.d. Dichiarazione di Aosta, nell'ambito della riforma avanzata al tempo del Governo Berlusconi si introduceva nell'art. 116 l'obbligo dell'intesa nella sua versione debole nei processi di revisione statutaria stabilendo che, all'art. 116, I comma, venisse aggiunta la necessità di richiedere l'intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione.

Così il testo: «Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale».

Dopo il fallimento della riforma del 2006, nel corso della XV Legislatura, il tema è tornato alla ribalta ad opera della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, discussione che ha portato alla formulazione dell'A.C. 203 nel 2007. L'idea dalla Commissione era nel senso di accentuare la natura pattizia degli Statuti tramite l'introduzione, nel procedimento di loro revisione, di una clausola di inemendabilità unilaterale. L'intesa veniva rafforzata nel corso del procedimento ma senza che si potesse arrivare ad un pieno potere di veto.

Anche in questo caso – come ricordava Gianfranco Mor – la dimensione nazionale continuava a prendere il sopravvento.

La Commissione prevedeva, infatti, che il raggiungimento di tale intesa avesse ad oggetto il testo approvato dalle Camere in prima deliberazione (*ex art. 138 Cost.*), il quale sarebbe stato, a tal fine, trasmesso al Consiglio regionale (e ai Consigli delle Province autonome, per le proposte concernenti lo Statuto per il Trentino-Alto Adige). Le Regioni avrebbero avuto la possibilità di esprimere il proprio diniego alla proposta di intesa entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio della Regione interessata (o di uno dei Consigli delle Province autonome). Decorso inutilmente tale termine, le Camere avrebbero potuto egualmente approvare la legge costituzionale.

La tensione verso la dimensione pattizia resta viva anche nei tentativi di riforma successivi, benché in forma smorzata. Nel 2016, essa viene poco più che citata in modo criptico e non procedimentalizzato³, provocando gli strali

³ Per ciò che concerne i dubbi avanzati verso la proposta del 2016 (art. 39, comma 13) vedasi M. Rosini, in *Il processo di adeguamento degli statuti speciali si rimette in moto? La convenzione sull'Alto Adige/Südtirol*, Osservatoriosullefonti.it, 2, 2015, p. 3: «Il tenore della disposizione non con-

di Valerio Onida, in generale assai critico verso l'insieme della proposta Boschi-Renzi, che ha parlato della stessa come formulata entro un *clima di improvvisazione normativa*; secondo il Nostro, essa rischiava di rendere la fase transitoria di revisione una terra di conflitti istituzionali. Sull'intesa, l'art. 39 comma 13 della riforma Renzi-Boschi recepisce l'esigenza di garantire la partecipazione attiva degli enti territoriali al processo di revisione delle proprie fonti istitutive senza che sia prevista una disciplina procedurale compiuta. Rimanevano, infatti, diversi nodi irrisolti: quale debba essere la forma giuridica dell'intesa, chi sia legittimato a esprimerla, se e in che misura l'intesa possa essere vincolante e quali fossero i margini di impugnabilità⁴.

Per concludere questa breve carrellata sui percorsi di riforma, va infine ricordata la presentazione nel 2023 alla Presidente del Consiglio di una proposta congiunta delle Regioni speciali, che riprende la formulazione della legge costituzionale del 2006 (intesa tra le due deliberazioni previste dall'art. 138) ma nella forma dell'intesa forte.

Interessante di questa fase è il coinvolgimento unitario delle Regioni speciali (tranne la Sicilia) segno di una tensione ad affermare la necessità di una partecipazione effettiva di tutte le Regioni speciali ai processi di riforma, unitarietà che tuttavia non smorza i problemi interpretativi relativi al rispetto del principio unitario di cui all'art. 5 Cost. ricordati da Salvatore Pajno⁵ e sul senso della natura forte dell'intesa.

sente di cogliere il significato e le conseguenze dell'introduzione del principio dell'intesa: se debba intendersi in senso forte o debole, con quale procedura debba essere raggiunta, da quali soggetti. La disposizione dedicata alle Regioni speciali solleva non poche problematiche interpretative, sia in merito alla fase transitoria sia – per quanto qui interessa – in ordine al procedimento di adeguamento degli statuti», nonché a p. 4 «Appare in tutta la sua evidenza la necessità di norme di attuazione del principio dell'intesa che ne chiariscano il procedimento».

4 Per questi concetti vedasi: V. Onida, *Regioni a statuto speciale e riforma costituzionale* cit., p. 4: «Naturalmente questi ragionamenti (o queste elucubrazioni), in un senso o nell'altro, valgono solo finché ci si ferma al tentativo (talvolta francamente arduo) di capire la logica "formale" del legislatore della riforma: questo legislatore il quale sembra semplicemente essersi dimenticato che allo stato attuale le Regioni speciali godono di un quadro di autonomia solo parzialmente definito negli statuti, e in parte definito *per relationem* attraverso il rinvio di cui all'art. 10 della Legge cost. n. 3 del 2001; e si è preoccupato solo di assicurare alle Regioni speciali (forse pensando al peso parlamentare dei deputati e dei senatori da esse provenienti) che gli statuti (a differenza della Costituzione) «non si toccano» fino alle future intese; ma omettendo, per intanto, di apporre alla nuova legge una «clausola di maggior favore» analoga a quella del 2001».

5 Sul punto vedasi anche S. Pajno in *Audizione sul disegno di legge costituzionale, A.C. 2613-B presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera*, Amministrazione in cammino (29 ottobre 2015), paragrafo 2, pp. 3-4, "La previsione dell'intesa, problemi interpretativi" – si veda anche «La seconda parte del mio contributo è invece dedicata ad alcuni aspetti dell'art. 39, comma 13, del testo di riforma concernenti il principio unitario di cui all'art. 5 Cost., con particolare

Queste obiezioni si perderanno nel corso del tempo fino a giungere ad una proposta di legge relativa solo al Trentino-Alto Adige in cui la natura della «previa intesa» non viene trasformata *tout court* in un potere di veto ma resta tendenzialmente debole, benché il procedimento preveda la maggioranza assoluta delle Camere al fine di non bloccare il procedimento ex art. 138 in assenza di una pronuncia (sempre a maggioranza assoluta) delle assemblee legislative trentine⁶.

3. *A mo' di conclusione: un paragone tra le intese dell'art. 116 (statuti speciali e regionalismo differenziato)*

Per uno specifico interesse scientifico che mi ha occupato in questi mesi vorrei a questo punto tracciare qualche elemento di paragone tra le due intese, quella di cui si sta parlando in materia di statuti speciali e quella di cui all'art. 116, III comma, accomunate – se non altro – dal tentativo di costruire qualche barriera al centralismo che pare essere oggi la cifra del riparto di funzioni tra i due livelli di governo costituzionalmente previsti e dotati di potestà legislativa. Tale crescente centralismo è documentato dal fatto che una percentuale che sfiora il 90% dei ricorsi in via principale vedono le regioni ordinarie soccombenti, dato che scende – ma solo fino al 70% - quando a ricorrere sono le Regioni speciali.

Oltre al tentativo di arginare il centralismo, un elemento comune si rinviene nel dibattito relativo ai due tipi di intesa, dibattito che sta assumendo una caratura fortemente caratterizzata da problematiche politiche; si ha, infatti, l'impressione che prevalga la ricerca del consenso rispetto a tentativi ben costruiti per valorizzare le specificità delle Regioni speciali e, d'altro canto, per dare alle Regioni richiedenti

riguardo all'incidenza che sul medesimo potrebbe avere la previsione dell'intesa alla quale è subordinata la riforma degli Statuti speciali, nonché alla disciplina dei poteri sostitutivi applicabile alle autonomie particolari».

6 Se fino al 29 aprile 2025, nell'imminenza del seminario, la proposta non era ancora stata depositata in Parlamento, il 7 ottobre 2025 la Camera dei deputati ha approvato in prima deliberazione il disegno di legge costituzionale A.C. 2473-A che reca modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Il provvedimento passa ora all'esame del Senato dopo che la Commissione Affari costituzionali (nel corso del quale è stata approvata una proposta emendativa) aveva concluso in data 24 settembre 2025 l'esame col mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea. Sono inoltre pervenuti i pareri favorevoli, in sede consultiva, delle Commissioni Ambiente, Attività produttive, Lavoro, Agricoltura e Politiche dell'Unione europea. Il nuovo testo relativo al procedimento per la modifica dello Statuto prevede: «I progetti di modificazione del presente Statuto sono sottoposti a intesa, adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale e dei Consigli provinciali sul testo approvato in prima deliberazione dalle Camere. Ove l'intesa non sia raggiunta entro il termine di sessanta giorni, le Camere possono adottare le modificazioni con la maggioranza assoluta dei propri componenti nella seconda votazione, fermi restando i livelli di autonomia già riconosciuti».

di acquisire margini maggiori di libertà finalizzati ad un miglioramento dei servizi ai propri cittadini. Tale enfasi ha portato da un lato, da parte del Trentino-Alto Adige, a sganciarsi dal contesto generale delle Regioni sorelle per affermare una propria specifica identità, da ricollegare anche a richieste di chiarificazione/ampliamento delle proprie competenze esclusive. Di contro, nelle Regioni ordinarie, la dimensione politica delle richieste ha portato ad un ampliamento – non sempre giustificato – della platea delle regioni richiedenti e, d'altra parte, alla richiesta generalizzata, presente soprattutto nelle delibere consiliari, di ottenere funzioni in tutte le materie previste nell'art. 116, III comma

Ovviamente, gli elementi giuridici comuni ai due casi – da riportarsi all'uso della negoziazione e quindi alla necessità di mettere attorno al tavolo le parti per pervenire ad una soluzione concordata – non sono sufficienti ad oscurare le specifiche caratteristiche degli stessi. E, invero, oltre ad avere qualche elemento di derivazione internazionale volta a rafforzare l'idea della natura pattizia dello Statuto e le annesse suggestioni verso la natura federale dello Stato nel suo insieme, l'intesa sulle revisioni statutarie si inserisce, modificandolo non secondariamente, nel procedimento ex art. 138, alterandone in modo significativo i tratti, soprattutto ove si trattasse di una intesa c.d. forte. Al contrario, le intese ex art. 116, III comma restano nel perimetro delle intese tradizionali e non incidono sulla forma di Stato. In estrema sintesi, si può dire che le differenze sostanziali tra i due livelli di negoziazione sono da ricondursi, nel caso della modifica degli statuti speciali, alla natura della Regione, orientando la discussione verso un nuovo modo di pensare alla specialità e quindi al disegno costituzionale dell'autonomia speciale, mentre nell'ambito del regionalismo differenziato l'intesa ha funzione meramente espansiva e funzionale, operando all'interno del quadro ordinamentale esistente, senza alterarne le fondamenta.

In entrambi i casi, tuttavia – come ha più volte ricordato Valerio Onida – «non va dimenticato che ogni scelta deve essere calibrata tenendo conto che autonomia e uniformità si richiamano e completano a vicenda, mentre spetta all'ordinamento giuridico prendere ogni precauzione affinché le richieste regionali non si trasformino, al momento della loro attuazione, in una frammentazione dell'unità della Repubblica». Di qui l'idea così radicata nel suo pensiero, che la differenziazione tra le Regioni è legittima, ma che essa non può avvenire a scapito del principio di responsabilità, tenendo conto di tutti i vincoli costituzionali imposti a guardia dell'unità dell'ordinamento.

In quest'ultima prospettiva, che documenta la particolare lungimiranza del Nostro, di particolare rilievo è la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale.

7 Corte Cost., sent. n.192/2024, *passim*.

Essa ha affrontato specificamente il tema del regionalismo differenziato, chiarendo come l'intesa tra Stato e Regioni deve configurarsi quale strumento di garanzia del pluralismo istituzionale e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo⁷. La Corte ha sottolineato che il procedimento di intesa non può ridursi a mera negoziazione di competenze, ma deve essere orientato alla realizzazione di un equilibrio dinamico tra unità e differenziazione, nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale sanciti dalla Costituzione.

Questa pronuncia offre coordinate preziose anche per interpretare il ruolo della previa intesa nella riscrittura degli statuti speciali. Essa offre uno schema di riferimento generale e va sottolineata, soprattutto in una fase storica come quella attuale in cui l'istanza autonomistica rischia talora di smarrire il proprio ancoraggio costituzionale.

SEZIONE II



SCRITTI SCELTI DI VALERIO ONIDA
SULL'ORDINAMENTO DELLA REGIONE
VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

I tre scritti riprodotti in questa sezione segnano altrettante tappe della riflessione di Valerio Onida sui profili fondamentali dell'autonomia valdostana di cui si è occupato nell'arco di quasi cinquant'anni.

L'articolo *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, pubblicato nel 1971 sul n. 2 della "Rivista trimestrale di diritto pubblico", ricostruisce puntualmente la genesi dell'ordinamento valdostano attraverso l'esperienza prestatutaria, mettendo in risalto i caratteri prevalentemente amministrativi del nuovo ordinamento. Di grande interesse, in tema di potestà legislative, sono le argomentazioni addotte a sostegno del carattere «ripartito» della potestà che altra parte della dottrina qualificava invece come «di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica».

Dal punto di vista sistematico, pregevole è la rappresentazione delle dinamiche di trasferimento delle funzioni amministrative sia per quanto avvenuto nel periodo anteriore all'emanazione dello statuto, che per quanto operato dalla regione stessa in via di auto-assunzione di tali funzioni. Molto chiara è l'impronta autonomista dell'autore laddove esclude con dovizia di argomenti l'inesistenza di rapporti di subordinazione gerarchica tra gli organi statali e gli organi e gli uffici regionali.

Merita infine sottolineare l'acuta argomentazione avanzata dall'autore a giustificazione del ricorso piuttosto sporadico da parte della Regione alla Corte costituzionale a difesa delle proprie prerogative.

Il rapporto *Valle d'Aosta*, pubblicato dall'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (ISAP) nel secondo volume dedicato a "La Regionalizzazione" nel 1983, presenta il tema con particolare attenzione ai profili attuativi dell'ordinamento regionale, esaminati con lucidità a partire dai profili strutturali e organizzativi, attraverso le forme procedurali (tra cui in particolare quelle programmatiche considerate all'epoca di prevalente importanza), prima di approfondire le potestà legislative, amministrative e finanziarie e di dare conto dei rapporti tra le istituzioni regionali, lo Stato, gli enti locali e la cittadinanza.

Di grande significato è l'apertura dello studioso alla trattazione dei risvolti particolari del sistema politico valdostano, utile chiave interpretativa per capire le dinamiche sia interne che esterne del 'microcosmo' regionale.

Onida rende anche conto dell'esistenza del problema della rappresentanza della Valle d'Aosta nel Parlamento europeo che si rivelerà nei decenni successivi argomento di costante tensione per la politica regionale.

Il terzo ed ultimo contributo riproposto, *L'autonomia della Valle d'Aosta nell'evoluzione del regionalismo italiano*, è frutto dell'intervento di Valerio Onida nel Convegno di Aosta del 2019 celebrativo del settantesimo anniversario dell'autonomia valdostana dal titolo *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*.

L'autore non ha perso il rigore e la precisione che hanno accompagnato l'opera di una vita e ripercorre in maniera puntuale, seppur sommariamente, le vicende della nascita della Regione ad autonomia speciale e del consolidamento delle sue istituzioni. Vi sono richiami ai temi sempre presenti nella sua analisi: l'ordinamento finanziario, il regime delle acque pubbliche, la rappresentanza del Governo nazionale nel territorio regionale, il bilinguismo e la scuola. Viene messa in evidenza l'origine 'pre-costituzionale' del sistema autonomistico valdostano di cui sottolinea che «ha costituito per certi versi un fattore di vantaggio per l'autonomia della Valle».

Il giudizio riassuntivo per cui «La Valle rappresenta tuttora l'espressione più avanzata della concezione – mai affermatasi nell'ordinamento delle altre Regioni – che potremmo dire di *autogoverno amministrativo locale pieno o integrale*, per cui, in periferia, lo Stato è l'ente territoriale, perché tutte le sue funzioni in periferia sono attribuite non a uffici statali decentrati, ma a organi e uffici della Regione o dei Comuni» è un riconoscimento pieno della consonanza del modello valdostano con la visione regionalistica di Onida.

Lo sguardo che proietta l'autore su mezzo secolo di esperienza autonomistica della Valle gli consente di affermare senza esitazione, a differenza di tanta parte della dottrina che non nasconde velleità liquidatorie nei confronti delle autonomie speciali, che «si deve affermare che le ragioni della 'specialità' non sono venute meno rispetto all'epoca in cui gli statuti furono approvati».

ASPETTI DELL'AUTONOMIA DELLA REGIONE VALLE D'AOSTA¹

Valerio Onida²

Sommario: I) Caratteri peculiari dell'autonomia valdostana: 1. L'autonomia regionale e la tutela della minoranza linguistica. – 2. Omogeneità del territorio regionale. – 3. I precedenti pre-statutari dell'autonomia valdostana. – 4. L'assorbimento della ex provincia di Aosta. – 5. Cenno alle forze politiche. – II) Aspetti organizzativi: 6. Cenno al sistema di controllo sull'amministrazione regionale. – 7. Il referendum. – III) La potestà statutaria della Regione: 8. La potestà statutaria della Regione. – IV) La potestà legislativa della Regione: 9. La potestà legislativa «di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica». – 10. (segue): sua assimilabilità ad una potestà legislativa di tipo «ripartito»: argomenti letterali. – 11. (segue): argomenti sistematici. – V) La potestà amministrativa della Regione: 12. Generalità. – 13. Il trasferimento delle funzioni amministrative e la giurisprudenza della Corte costituzionale. – 14. Anteriorità di alcuni trasferimenti di funzioni rispetto all'entrata in vigore dello statuto. – 15. I trasferimenti di funzioni amministrative realizzati con i provvedimenti del 1945-46. – 16. Le leggi regionali disciplinanti l'assunzione di funzioni amministrative da parte della Regione. – 17. La sentenza n. 76 del 1963 della Corte costituzionale e la fase attuale in ordine al problema dei trasferimenti di funzioni amministrative. – 18. Rapporti fra organi ed uffici regionali ed organi centrali dello Stato: inesistenza di rapporti di subordinazione gerarchica fra i primi ed i secondi, nell'esercizio delle funzioni amministrative proprie della Regione. – VI) Conclusione: 19. Lo scarso «contenzioso costituzionale» della Regione valdostana.

1 Il saggio *Aspetti dell'autonomia della Valle d'Aosta* è stato pubblicato sulla “Rivista trimestrale di diritto pubblico” del 1971, n. 2, pp. 260 ss.

2 Relazione presentata il 17 ottobre 1970 al Convegno di studi su “Le Regioni a statuto speciale di fronte all'attuazione delle Regioni a statuto ordinario”, organizzato dall'assessorato all'Istruzione pubblica della Regione autonoma Valle d'Aosta. La relazione (che verrà pubblicata negli Atti del Convegno) aveva lo scopo di introdurre un dibattito fra esponenti politici sull'esperienza autonomistica valdostana. Varie fra le argomentazioni esposte sono state riprese e svolte nello studio di F. Bassanini e V. Onida, *Note sulla potestà legislativa e amministrativa della Regione autonoma della Valle d'Aosta in materia di assistenza e sanità*, in *Problemi di diritto regionale*, 11, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, II, Milano 1971, pp. 219 ss.

I

1. Vorrei anzitutto sottolineare alcuni caratteri peculiari che hanno caratterizzato la nascita e lo sviluppo dell'autonomia della Valle d'Aosta, alcuni fattori, cioè, che hanno avuto a mio avviso sicuramente un peso nel determinare quel che di specifico vi è stato nell'esperienza regionale valdostana.

Il primo fattore si ricollega alla stessa ragion d'essere dell'autonomia speciale di questa Regione. È noto che fra le principali ragioni giustificative della concessione alla Valle d'Aosta di uno statuto speciale di autonomia, ai sensi dell'art. 116 Cost., vi è la presenza, in questa Regione, di una popolazione costituente una minoranza linguistica, alla cui tutela – costituzionalmente imposta dall'art. 6 della Carta fondamentale – si è inteso provvedere anche, anzi soprattutto, appunto mediante la speciale autonomia accordata alla Valle.

Si tratta della stessa giustificazione che sta alla base dell'autonomia speciale della Regione Trentino-Alto Adige, e, all'interno di questa della provincia di Bolzano. Tuttavia devono essere sottolineate le notevolissime differenze che caratterizzano, anche da questo punto di vista, le due situazioni, rispettivamente della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, e le due esperienze autonomistiche.

Anzitutto, in Valle d'Aosta l'ambito territoriale della Regione coincide esattamente con l'ambito di insediamento del gruppo di popolazione costituente la minoranza linguistica: e nella Regione non si contrappongono nettamente due gruppi di popolazione diversi per lingua e cultura, l'uno che si identifichi nella minoranza alloglotta, l'altro che faccia parte del gruppo nazionale e linguistico insediato nel restante territorio dello Stato.

Al contrario, come si sa, nel Trentino-Alto Adige la minoranza di lingua tedesca vive nell'ambito di un ente territoriale – la provincia di Bolzano – di cui non costituisce l'intera popolazione, ma solo la maggioranza di essa, convivendo con una minoranza, nettamente identificata e caratterizzata, di lingua italiana; per di più, l'autonomia della provincia di Bolzano è limitata e inquadrata nell'ambito dell'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, in cui il gruppo di lingua tedesca costituisce solo una minoranza, sia pure consistente, ed è quindi bisognoso di tutela non solo nei riguardi dello Stato ma altresì nei riguardi della stessa Regione: ed è notissimo a quali e quanti problemi, non ancora del tutto risolti, abbia dato e dia luogo questa situazione.

Già da questo punto di vista la situazione della Valle d'Aosta è dunque assai più semplice e meno gravida di problemi.

In secondo luogo, credo si possa senz'altro dire che il problema della tutela della minoranza alloglotta, con le conseguenti esigenze anche sul piano degli ordinamenti, se è certamente stato ed è presente nell'esperienza autonomistica valdostana, lo è però in maniera molto meno drammatica e per così dire assorbente

di quanto non avvenga nel Trentino-Alto Adige, ove il nodo della questione altoatesina è il cardine intorno a cui ruotano in parte rilevante gli indirizzi politici attuati nella Regione, i rapporti fra Regione, provincia e Stato, la stessa configurazione delle forze politiche regionali.

I motivi di questa profonda differenza di situazione (nonostante talune esperienze comuni del passato, come gli assurdi e grotteschi tentativi di «italianizzazione» operati dal regime fascista sia in Valle d'Aosta che in Alto Adige) sono probabilmente molteplici e di varia natura, e non è il caso di indagarli in questa sede. Essi si connettono probabilmente in gran parte alle diverse vicende storiche che hanno caratterizzato le due Regioni; né è improbabile che abbia giocato un certo ruolo, in epoca recente, la circostanza, prima messa in rilievo, della coincidenza, in Valle d'Aosta, fra l'ambito territoriale della Regione autonoma e ambito di insediamento della minoranza linguistica. Forse si può parlare anche di un certo maggiore spirito internazionalistico della comunità valdostana rispetto a quella tedesca dell'Alto Adige, nel senso di una capacità o possibilità di integrazione degli elementi specifici della cultura locale in un contesto culturale più ampio, a respiro internazionale.

Sta di fatto, comunque, che la comunità valdostana ha subito un processo di integrazione abbastanza intenso, attraverso le non irrilevanti correnti migratorie dalle altre Regioni d'Italia, sia prima che dopo la seconda guerra mondiale, senza che questo abbia portato a gravi difficoltà, a lacerazioni, a incomprensioni e scontri paragonabili a quelli prodottisi in Alto Adige.

2. Un secondo fattore specifico dell'esperienza valdostana, che mi pare debba essere sottolineato, è la dimensione ridotta, in termini di territorio e di popolazione, di questa Regione, e la relativa omogeneità di quest'ultima dal punto di vista geomorfologico, economico e culturale.

È noto che i confini delle Regioni italiane, coincidenti con quelli delle cosiddette «regioni storiche», non corrispondono, in molti casi, a realtà territoriali omogenee dal punto di vista economico e culturale. Ed è noto pure come una delle obiezioni avanzate, sia pure abbastanza pretestuosamente, nei riguardi dell'attuazione dell'ordinamento regionale, e comunque una delle difficoltà nelle quali certamente si scontreranno varie delle Regioni recentemente costituite, sia data dalla non coincidenza fra circoscrizioni regionali e aree territoriali che presentano omogeneità di caratteri e di problemi dal punto di vista dello sviluppo economico.

Ebbene, questo problema in Valle d'Aosta non si è presentato e non si presenta in termini rilevanti, e ciò indubbiamente ha consentito e consente all'autonomia di questa Regione di svilupparsi con maggiore linearità.

3. Terzo carattere peculiare dell'autonomia valdostana è dato dal modo in cui essa è nata e si sono fissati i primi suoi lineamenti. L'autonomia della Valle d'Aosta,

come è noto, è nata prima dell'avvento della Costituzione repubblicana, e trova il suo primo atto costitutivo nel D.lg. n. 545 del 7 settembre 1945, il quale, stabilendo lo speciale «ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta», prefigurava già anche una esperienza autonomistica e di autogoverno (sia pure rinviando provvisoriamente a tempi migliori la costituzione del Consiglio della Valle elettivo: art. 21), e attribuiva agli organi della Valle una serie di poteri amministrativi.

Ma non solo il quadro istituzionale generale dell'autonomia valdostana – dato dal D.lg. n. 545, al quale si ispirò largamente anche la successiva stesura dello statuto – precedette l'entrata in vigore della Costituzione: a breve distanza di tempo, tra il 1945 e il 1946, vennero infatti emanati una serie di altri provvedimenti legislativi che disciplinarono taluni considerevoli trasferimenti di servizi e di uffici dallo Stato alla Valle, dando così concreta attuazione, sia pure in parte, alla autonomia amministrativa attribuita alla Valle d'Aosta: talché lo statuto di autonomia, deliberato dall'Assemblea Costituente nel febbraio 1948, trovò per così dire una serie di fatti compiuti, i quali ne costituivano anche una parziale anticipata attuazione.

Ora, ciò si è tradotto – io credo – in un vantaggio per l'autonomia della Valle d'Aosta, in quanto questa Regione ha profittato in tal modo, più largamente di altre, del clima regionalistico che ha caratterizzato la vita politica italiana dal 1945 al 1948, clima che ha subito in seguito una netta recessione, col ritorno ad una prassi politica di rigoroso centralismo, soprattutto accentuata negli anni Cinquanta, e che solo di recente è stata, non certo capovolta, ma almeno messa decisamente in discussione.

Il fatto che la Valle d'Aosta abbia potuto approfittare con una certa larghezza del clima politico meno centralistico proprio del periodo dal 1945 al 1948 ha consentito che l'autonomia di questa Regione si fissasse, per così dire, già nel 1948, su traguardi relativamente più avanzati (dal punto di vista dell'attuazione concreta se non da quello delle enunciazioni statutarie) di quanto non sia avvenuto in altre Regioni, specie in quelle – la Sardegna, il Trentino-Alto Adige ed il Friuli Venezia Giulia – che furono costituite solo dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

4. Un altro elemento peculiare della situazione valdostana, e che io credo sia meno secondario ed irrilevante di quanto potrebbe apparire a prima vista, è dato dal fatto che la Regione Valle d'Aosta è nata sulla base della vecchia circoscrizione della provincia di Aosta, salvo piccoli aggiustamenti territoriali. Ciò ha consentito, in primo luogo, l'assorbimento totale da parte della Regione delle funzioni e dei poteri della soppressa provincia, contribuendo così a far nascere il nuovo ente già concretamente dotato di poteri, e semplificando i problemi di coordinamento e di rapporto fra enti e fra livelli di governo che nelle altre Regioni sorgono per la presenza, a livello subregionale, degli enti provinciali.

In secondo luogo – e ciò è ancora più importante – la coincidenza della circoscrizione della Regione valdostana con quella dell'ex provincia di Aosta ha con-

sentito o facilitato l'immediato trasferimento alla Regione medesima di numerosi uffici statali decentrati che avevano appunto un ambito di competenza coincidente con la antica circoscrizione della provincia di Aosta.

È noto che, se la provincia come ente ha avuto ed ha, nella nostra tradizione amministrativa, un rilievo politico abbastanza scarso, soprattutto per la scarsa quantità ed entità delle funzioni ad essa attribuite, la circoscrizione provinciale è invece una base fondamentale dell'ordinamento amministrativo, in quanto circoscrizione di decentramento statale (cfr. anche art. 129, comma 1 Cost.). Il decentramento dell'amministrazione diretta dello Stato si è cioè quasi sempre attuato appunto su base provinciale, onde sono molto numerosi gli uffici statali a dimensione e competenza provinciale, assai più di quanti non siano gli uffici decentrati su base regionale. Ciò crea evidentemente una difficoltà nell'attuazione dell'ordinamento regionale, in quanto molti uffici statali, le cui competenze dovrebbero in linea di principio essere assunte dalle Regioni, ai sensi dell'art. 118 Cost., sono in realtà decentrati su base provinciale e non su base regionale, il che rende più difficile il trasferimento degli uffici medesimi e quindi delle relative funzioni. Questa difficoltà non si è presentata in Valle d'Aosta: onde si sono presentati e si presentano qui in misura minore che nelle altre Regioni i problemi della convivenza fra vecchie e nuove strutture amministrative, e quelli della transizione dalle prime alle seconde.

5. Da ultimo penso si possa indicare come caratteristica della esperienza autonomistica valdostana una notevole vivacità e varietà di vicende politiche. Le ridotte dimensioni dell'elettorato valdostano, il conseguente limitato rilievo che le vicende politiche valdostane rivestono per le forze politiche nazionali, la peculiare fisionomia di talune forze politiche locali e di talune istanze politiche fatte valere nella Valle, sono probabilmente fattori che hanno consentito o facilitato in questa Regione lo svolgersi di una dinamica politica meno direttamente e intensamente condizionata dalle vicende politiche nazionali. Non appare un caso, ed è senz'altro significativo, che la Valle d'Aosta abbia conosciuto, successivamente nel tempo, esperienze così diverse da quelle centriste a quella fondata sulla collaborazione fra i partiti di sinistra l'*Union valdôtaine*, da quella del centro sinistra a quella, del tutto originale, che caratterizza attualmente la vicenda politica regionale³.

3 Attualmente la Giunta, costituitasi nel 1970, è formata da una coalizione fra «democratici popolari» – nuova formazione politica nata con il distacco dalla Democrazia Cristiana dell'ala di sinistra – socialisti del P.S.I. e M.A.V. (Mouvement Autonomiste Valdôtain), e gode dell'appoggio esterno dei consiglieri dell'*Union Valdôtaine*. In precedenza la Valle era stata governata da giunte centriste fino al 1960, da giunte «frontiste» (P.C.I., P.S.I. e *Union Valdôtaine*) dal 1960 al 1966, da giunte di centro-sinistra dal 1966 al 1970.

Anche questo aspetto non è senza importanza dal punto di vista di una non astratta conoscenza e valutazione degli aspetti istituzionali dell'autonomia valdostana.

II

6. Passo ora ad esaminare alcuni aspetti specifici dello statuto speciale della Valle d'Aosta.

Non credo valga la pena di soffermarsi a lungo in questa sede sugli aspetti organizzativi, per sottolineare le analogie e le differenze rispetto alla organizzazione delle altre Regioni sia a statuto speciale sia a statuto ordinario. Mi limito a ricordare in primo luogo, con un semplice accenno, il caratteristico sistema di controllo sull'amministrazione regionale vigente in Valle d'Aosta, basato sulla Commissione di coordinamento formata da due funzionari statali e da un membro eletto dal Consiglio della Valle: sistema certamente più favorevole all'autonomia rispetto a quello attuato nelle altre Regioni a statuto speciale, ove il controllo è affidato alla Corte dei conti, in quanto realizza l'elementare principio (attuato del resto anche nella disciplina del controllo sull'amministrazione delle Regioni ordinarie, dettata dalla L. n. 62 del 1953) per cui l'ente controllato ha una rappresentanza nell'ambito dell'organo di controllo: principio che, come si sa, non è attuato invece là dove il controllo è affidato a delegazioni o sezioni della Corte dei conti.

7. Un altro cenno mi pare meriti l'istituto del *referendum*, previsto dall'art. 30 dello statuto ma rimasto sulla carta per la mancata adozione della legge regionale di attuazione prevista dall'ultimo comma del medesimo articolo, Il *referendum* previsto dall'art. 30 (come quello previsto dall'art. 32 dello statuto sardo) è, a mio avviso, di tipo non già abrogativo bensì sospensivo, analogamente a quello previsto dall'art. 13§ Cost. nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi costituzionali. È vero che il legislatore regionale sardo, nel formulare la legge di attuazione del *referendum* previsto dall'art. 32 di quello statuto (L. rg. 17 maggio 1957 n. 20), ha adottato l'opposta interpretazione, configurando il referendum come meramente abrogativo: ma si tratta, a mio avviso, di una interpretazione errata, probabilmente influenzata dal modello del *referendum* meramente abrogativo previsto dall'art. 75 Cost. per le leggi statali. Che, infatti, il *referendum* previsto dall'art. 30 dello statuto valdostano e dall'art. 32 dello statuto sardo sia di tipo sospensivo risulta anzitutto dal fatto che nelle citate disposizioni si fa riferimento alla sottoposizione a referendum di un «disegno di legge adottato dal Consiglio» regionale, espressione molto più appropriata per indicare un testo legislativo deliberato bensì dal Consiglio ma non ancora entrato in vigore (ed in ordine al quale il *referendum* avrebbe appunto l'effetto di condizionarne la successiva promulgazione), che non per

indicare una legge regionale già efficace, e sottoposta al voto popolare per l'eventuale abrogazione.

Tale considerazione letterale è rafforzata da un rilievo di carattere sistematico: il potere di iniziativa che da tali disposizioni è conferito alla Giunta regionale per l'effettuazione del *referendum* non si spiegherebbe, o si spiegherebbe male, se si trattasse di *referendum* abrogativo: infatti la Giunta, che è eletta dal Consiglio ed è legata a questo, secondo l'opinione dominante, da un rapporto di fiducia, se intende promuovere l'abrogazione di un testo legislativo in vigore dovrebbe logicamente impiegare lo strumento della iniziativa legislativa (prevista dall'art. 27 dello statuto valdostano e dall'art. 28 dello statuto sardo), chiamando il Consiglio a pronunciarsi su di essa: mentre appare un'anomalia una iniziativa della Giunta la quale, scavalcando il Consiglio, chiami il corpo elettorale a pronunciarsi sull'abrogazione di un testo legislativo approvato dal Consiglio medesimo. L'iniziativa della Giunta si spiega invece assai meglio nell'ambito di un procedimento di *referendum* sospensivo, configurandosi allora come una sorta di potere di veto conferito alla Giunta nei confronti di deliberazioni legislative del Consiglio, con la possibilità di chiamare a pronunciarsi su di esse, prima che divengano efficaci, il corpo elettorale.

Non credo sia comunque il caso di soffermarsi ulteriormente su questo istituto del *referendum*, in quanto, come si è detto, in Valle d'Aosta esso non ha finora trovato sviluppo nella legge di attuazione prevista dallo statuto. Questo fatto, che sembrerebbe indicare un certo disinteresse delle forze politiche e della collettività valdostane nei confronti di questo istituto di democrazia diretta, mi pare degno di meditazione, specie in questo momento in cui, nella formulazione dei rispettivi statuti, si è delineato nelle Regioni ordinarie un indirizzo nettamente favorevole, almeno in linea di principio, agli istituti di democrazia diretta ed in particolare al *referendum*.

La mancata attuazione dell'istituto in Valle d'Aosta – cioè in una situazione che dovrebbe considerarsi sotto molti punti di vista particolarmente favorevole allo sviluppo di istituti di democrazia diretta, data la limitata dimensione dell'elettorato e quindi la relativa facilità con cui si dovrebbe poter realizzare un intervento diretto di quest'ultimo per pronunciarsi su singoli atti di governo – mi pare significativa: anche se può essere pericoloso trarne eccessive illazioni, poiché è ben possibile, ed anzi è probabile, che su tale mancata attuazione abbiano influito diversi fattori, quale ad esempio l'uso relativamente scarso che gli organi della Valle hanno sinora fatto dello strumento legislativo.

III

8. Più interessante è esaminare qui alcuni aspetti dello statuto valdostano attinenti ai poteri della Regione ed al loro esercizio.

Un primo punto che mi pare valga la pena di essere sottolineato riguarda l'autonomia statutaria regionale. Lo statuto valdostano, all'art. 50, conferisce alla Regione una potestà statutaria del tutto analoga a quella attribuita dall'art. 123 Cost. alle Regioni ordinarie. Precisamente, l'art. 50 dello statuto valdostano, mentre prevede in generale che le modificazioni allo statuto medesimo – che è, come si sa, legge costituzionale della Repubblica – avvengano mediante il procedimento di revisione costituzionale, previsto dall'art. 138 Cost. aggiunge poi, all'ultimo comma, che le disposizioni dello statuto «concernenti le materie indicate nell'art. 123 possono essere modificate con le forme previste nello stesso articolo».

Tali materie, come si sa, sono quelle attinenti alla organizzazione interna della Regione, nonché alla disciplina del diritto di iniziativa, del *referendum* e della pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali (art. 123, comma 1, parte II, Cost.).

Questa disposizione, comune anche allo statuto speciale sardo (art. 54, comma 5)⁴, riveste una certa importanza. È noto come, nonostante l'art. 116 Cost. letteralmente demandi agli statuti speciali adottati con leggi costituzionali solo il compito di determinare le «forme e condizioni particolari di autonomia» attribuite alle cinque Regioni speciali, sia l'Assemblea Costituente, sia il legislatore costituzionale del 1963 che approvò lo statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, abbiano seguito la strada di disciplinare negli statuti speciali anche l'organizzazione delle rispettive Regioni, pure per quelle fra esse e per quegli aspetti per i quali, dal punto di vista organizzativo, non vi era alcuna esigenza di «specialità» (il che vale praticamente per l'intera parte organizzativa di tutti gli statuti speciali, ad eccezione di quello del Trentino-Alto Adige, ove talune disposizioni organizzative sono direttamente connesse alla disciplina dei rapporti tra i due gruppi linguistici conviventi nella Regione, e quindi alla tutela della minoranza di lingua tedesca). In tal modo gli statuti, anche se si ritenga applicabile (come io credo si debba ritenere) alle Regioni speciali la norma dell'art. 123 Cost. sulla potestà statutaria delle Regioni, hanno reso praticamente impossibile l'esercizio di tale potestà da parte delle Regioni speciali medesime, per mancanza di oggetto, trovandosi le materie disciplinabili mediante l'esercizio della potestà statutaria già regolate da una fonte superiore, e precisamente dalle leggi costituzionali con le quali sono stati adottati gli statuti speciali. Si è dato luogo così a quella situazione, da più parti sottolineata come paradossale, per la quale le Regioni speciali, dotate di un'autonomia più ampia delle altre, sono invece prive della potestà di darsi un'autonoma disciplina

⁴ Su questa disposizione dello statuto sardo, e in particolare nel senso di una maggiore ampiezza della potestà statutaria da essa prevista rispetto a quella conferita alle Regioni ordinarie dall'art. 123 Cost., cfr. ora, con considerazioni applicabili anche allo statuto valdostano, Allegretti, *Per una nuova fase costituente delle Regioni a statuto speciale: il caso della Sardegna*, estratto dagli "Annali della Fac. di Econ. e comm. dell'Univ. di Cagliari", a.a. 1969-70, Cagliari, s.d., pp. 10-15.

della propria organizzazione – sia pure condizionatamente ad un controllo statale quale quello che si esercita mediante approvazione degli statuti con legge ordinaria – laddove questa potestà è attribuita alle Regioni di diritto comune.

Ora, questa anomalia o questo paradosso sussiste in misura minore per la Valle d'Aosta e per la Sardegna, in quanto, se è vero che anche queste Regioni non si sono date autonomamente la propria organizzazione, che è stata direttamente disciplinata dalle leggi costituzionali di adozione dei rispettivi statuti, esse hanno però, in forza delle disposizioni statutarie prima ricordate, la possibilità di modificare o di integrare la disciplina della propria organizzazione interna mediante atti di autonomia perfettamente identici a quelli previsti dall'art. 123 Cost., e cioè mediante leggi regionali statutarie sottoposte a successiva approvazione con legge ordinaria della Repubblica.

Fino ad ora non mi risulta che la Regione valdostana si sia mai proposta in concreto il problema di modificare la propria organizzazione, mediante l'esercizio della potestà statutaria ad essa riconosciuta: ciò non toglie però che in futuro questa potestà possa assumere un concreto rilievo.

IV

9. In ordine alla potestà legislativa della Regione, lo statuto valdostano sembra a prima vista differenziarsi in modo rilevante dagli altri statuti speciali: non tanto per la diversità delle materie attribuite alla competenza legislativa della Regione, quanto perché, mentre le altre Regioni speciali godono in certe materie di una potestà legislativa «piena» o «esclusiva» o «primaria», in altre materie di una potestà legislativa «ripartita» o «concorrente», ed infine in altre materie ancora (salvo che per la Sicilia), di una potestà normativa di «attuazione», o di «integrazione e di attuazione», delle leggi della Repubblica, lo statuto valdostano contempla invece due soli tipi di competenza legislativa: la potestà legislativa «primaria» prevista dall'art. 2, e la potestà «di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente, per adattare alle condizioni regionali», prevista dall'art. 3. Quest'ultima potestà si riferisce a numerose materie, alcune delle quali di notevole rilievo, come l'industria e il commercio, la sanità e l'assistenza, ecc.

Ora, il problema che si pone è il seguente: quella prevista dall'art. 3 dello statuto valdostano è solo una competenza ad emanare, sostanzialmente, dei regolamenti di esecuzione (sia pure in forma legislativa) delle leggi statali, cioè a dare attuazione alle leggi dello Stato nel territorio della Valle, senza poterle derogare; ovvero è invece una competenza più ampia, nell'esercizio della quale la Regione può anche derogare alle leggi statali, pur conformandosi ai principi da esse stabiliti, è cioè una competenza sostanzialmente assimilabile a quella «ripartita» o «concorrente» attribuita alle altre Regioni sia di diritto comune che ad autonomia speciale.

Io credo che la soluzione esatta sia in questo secondo senso, ancorché ciò comporti una lieve forzatura della lettera del testo statutario. Conducono a questa conclusione numerosi argomenti, sia letterali che logici e sistematici.

10. In primo luogo va rilevato che l'art. 3 dello statuto dispone che la potestà legislativa in esso contemplata vada esercitata «entro i limiti indicati dall'articolo precedente»: cioè entro i limiti generali (armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica) che la Regione incontra anche nell'esercizio della propria potestà legislativa «primaria». Ora, l'accento a questi limiti non avrebbe senso se si trattasse di una potestà integrativa e di attuazione in senso stretto: se l'attività legislativa della Regione dovesse esclusivamente dirigersi a dare attuazione o ulteriore sviluppo a disposizioni dettagliate contenute nelle leggi dello Stato, non potrebbe nemmeno venire in considerazione la necessità di rispettare limiti di carattere generale come quelli della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali, ecc. Ed infatti le disposizioni degli altri statuti speciali che prevedono una competenza normativa di mera attuazione e integrazione delle leggi statali (art. 5 statuto sardo, art. 6 statuto Trentino-Alto Adige, art. 6 statuto Friuli Venezia Giulia) non fanno alcun cenno a limiti di questo genere, entro cui tale potestà debba esercitarsi.

È poi da rilevare come, sia nell'art. 117 comma ult. Cost., sia negli artt. 5 statuto sardo e 6 statuto Friuli Venezia Giulia, non si parli di norme *legislative*, bensì semplicemente di norme di attuazione delle leggi statali; mentre nell'art. 6 statuto Trentino-Alto Adige si parla di norme legislative, ma non per l'attuazione, bensì per la sola integrazione delle leggi dello Stato in materia di previdenza ed assicurazioni sociali (e qui si tratta di un'ipotesi a mio avviso, come dirò, tutt'affatto particolare). Ora, è noto come, in assenza di una esplicita indicazione della Costituzione, si discuta, in rapporto all'art. 117 ult. comma Cost. (ma lo stesso discorso vale per le altre citate analoghe norme degli statuti speciali) se la potestà in questione sia legislativa o regolamentare: il che evidentemente potrebbe avere incidenza non solo sulla forma di esercizio della potestà medesima, ma altresì sulla sua estensione sostanziale.

La norma dell'art. 3 dello statuto valdostano, da questo punto di vista, non dà luogo a perplessità: essa contempla una vera e propria potestà legislativa («potestà di emanare norme legislative»), il che non solo implica la necessaria adozione della forma della legge, ma sembra altresì implicare una estensione della potestà medesima al di là della semplice possibilità di dettare norme esecutive, e comunque non derogatorie, di quelle della legislazione statale.

Non è comunque possibile intendere la potestà di cui all'art. 3 dello statuto della Valle d'Aosta come potestà di dettare solo norme ulteriori rispetto a quelle delle leggi statali, ma non norme che derogano a queste ultime (come invece sembrerebbe dedursi da un accenno, peraltro del tutto incidentale, contenuto nella sent. 22 dicembre 1961 n. 66 Corte cost.⁵: l'art. 3 dello statuto prevede infatti che la Regione legiferi nelle materie ivi elencate per «adattare» alle condizioni regionali le leggi della Repubblica; e adattare, anche dal punto di vista del linguaggio comune, è qualcosa di diverso dal semplice attuare, ed implica una modificazione di ciò che viene adattato; la facoltà di adattare le leggi della Repubblica alle condizioni regionali comporta cioè di necessità logica la possibilità di dettare norme che si discostino dalle disposizioni della legge statale, anche se non dai principi di questa (i quali peraltro limitano sempre la potestà legislativa «ripartita» delle Regioni).

Ma c'è di più: l'espressione usata dall'art. 3 dello statuto valdostano è significativamente diversa, ed indica un ambito più ampio di autonomia legislativa, rispetto alle espressioni con le quali si trova delineata, nell'art. 5 dello statuto sardo e nell'art. 6 dello statuto del Friuli Venezia Giulia, la potestà legislativa cosiddetta integrativa di queste ultime Regioni. Infatti nello statuto sardo e in quello del Friuli Venezia Giulia si afferma che la Regione può «adattare» (Sardegna) ovvero «adeguare» (Friuli Venezia Giulia) alle sue «particolari esigenze» «le disposizioni delle leggi della Repubblica», emanando a tal fine norme di integrazione e di attuazione. Nello statuto valdostano si afferma invece che la Regione ha la potestà «di emanare norme legislative» di integrazione e di attuazione «delle leggi della Repubblica», «per adattare alle condizioni regionali». Dunque nei primi due statuti la potestà regionale in questione è riferita alla facoltà di adattare le disposizioni delle leggi statali, mentre l'emanazione di norme di integrazione e di attuazione è considerata solo come lo strumento per conseguire tale adattamento.

Al contrario, nello statuto valdostano la potestà regionale è riferita direttamente alla emanazione di norme legislative di integrazione e di attuazione, mentre l'adattamento alle condizioni regionali costituisce solo una ulteriore indicazione di tipo finalistico, e per di più del tutto generica, atta a caratterizzare l'esercizio di detta potestà. In secondo luogo, mentre nei primi due statuti si parla di adattamento o di adeguamento alle «particolari esigenze» della Regione, nello Statuto valdostano si parla di adattamento alle «condizioni regionali» termine, quest'ultimo, evidentemente assai più ampio, e che in realtà non sembra avere una vera e propria portata restrittiva della potestà regionale, in quanto l'adattamento alle condizioni regionali è in definitiva la *ratio* che sta alla base del conferimento di ogni potestà legislativa alle Regioni. L'assenza di ogni riferimento alla peculiarità o particolarità delle condizioni regionali, rispetto alle quali dovrebbe intervenire

5 V. in «Giur. Cost.», 1961, p. 1240 (per il passo in questione cfr. p. 1249).

l'adattamento o l'adeguamento delle leggi della Repubblica, sembra fra l'altro implicare la conseguenza della inammissibilità, o della ammissibilità solo in limiti ristretti, di un sindacato della Corte costituzionale sulla sussistenza delle condizioni o esigenze particolari della Regione che giustifichino l'esercizio della potestà legislativa in questione, cioè sulle motivazioni e sui presupposti della speciale disciplina della materia prevista dal legislatore regionale, il quale resta così l'unico competente a valutare la sussistenza dei presupposti medesimi; laddove, rispetto alla potestà integrativa prevista dagli statuti della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia, potrebbe configurarsi un sindacato della Corte sull'effettiva sussistenza della particolarità o peculiarità delle esigenze invocate dalla Regione per giustificare la legislazione di adattamento delle leggi della Repubblica. Va notato infine che nello statuto valdostano non si parla di integrazione e attuazione di «disposizioni» di leggi della Repubblica, ma delle «leggi della Repubblica» *tout court*, il che induce a pensare che le leggi regionali trovino il loro limite nei soli principi, e non già nelle disposizioni specifiche, della legge statale: cioè incontrino lo stesso limite dei principi delle leggi dello Stato, che caratterizza la competenza legislativa ripartita o concorrente delle Regioni. Mentre, dunque, la potestà prevista dagli statuti della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia appare una potestà di integrazione e attuazione in senso stretto, limitata non solo dai principi ma anche da tutte le disposizioni della legge statale, salva la possibilità di dettare norme ulteriori che secondo taluni non possono nemmeno derogare alle disposizioni delle leggi statali medesime, la potestà prevista dall'art. 3 dello statuto valdostano non può sicuramente essere ristretta in questi limiti.

11. Queste conclusioni sono confermate, come si è accennato, da rilievi di ordine sistematico: in primo luogo, infatti, deve notarsi che la potestà legislativa propriamente integrativa e di attuazione non è attribuita per solito alle Regioni, dalle norme costituzionali, solo in materie tassativamente predeterminate, bensì è data facoltà al legislatore ordinario dello Stato di prevedere o attribuire tale facoltà alle Regioni, in qualunque materia, ovvero anche in materie diverse da quelle espressamente elencate. Così l'art. 117, comma ult. Cost. prevede la «delega» all'emanazione di norme di attuazione di leggi della Repubblica come ipotesi generale, senza limiti di materie; l'articolo 5 statuto sardo prevede la facoltà della Regione di emanare norme di integrazione e di attuazione in tre materie specifiche ed inoltre (lettera *d*) «nelle altre materie previste dalle leggi dello Stato»; analogamente dispone l'art. 6 dello statuto del Friuli Venezia Giulia.

Il caso dell'art. 6 dello statuto del Trentino-Alto Adige sta a sé: in esso è prevista l'emanazione da parte della Regione di norme di integrazione (e non anche di attuazione) dalle leggi statali «nelle materie concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali»; si tratta cioè di un tipo di potestà che, per il contenuto, si palesa

diversa da quella pur apparentemente analoga conferita ad altre Regioni, e che consiste essenzialmente nella possibilità di disporre e disciplinare provvidenze ulteriori rispetto a quelle previste dalle leggi dello Stato. Non viene in questione qui, pertanto, né l'attuazione delle leggi statali, né l'adattamento alle esigenze regionali. Ciò spiega anche, a mio avviso, perché tale potestà riguardi una sola materia e non sia espressamente estesa, come avviene invece nelle norme citate di altri statuti speciali, ad ogni caso in cui la legge dello Stato lo preveda.

Ora, nell'art. 3 dello statuto valdostano si conferisce alla Regione una potestà legislativa in una serie di materie tassativamente elencate, e non si accenna affatto all'estensione di tale potestà ad altre materie ad opera del legislatore ordinario dello Stato. Ciò significa a mio avviso che non si tratta qui di una mera facoltà di attuazione o di integrazione in senso stretto (nel senso cioè di dettare norme *ulteriori*) delle leggi statali, ma di una potestà legislativa riservata in date materie alla Regione, il cui esercizio può comportare anche deroghe alle leggi statali, benché sempre nell'ambito dei principi di queste: cioè si tratta, in sostanza, di una potestà legislativa di tipo «ripartito».

È principio costante, infatti, nel nostro sistema, che la riserva di dati àmbiti di competenza legislativa alle Regioni avvenga solo con norme di valore costituzionale, e non con norme di legge ordinaria. Ne discende l'ulteriore conseguenza che, nelle materie elencate, lo Stato non può pretendere di imporre nella Regione le proprie disposizioni legislative di dettaglio, in presenza di leggi regionali che costituiscano esercizio della relativa potestà: mentre ciò non è affatto escluso nelle materie nelle quali le Regioni godono di una potestà legislativa propriamente integrativa e di attuazione, che esclude soltanto la possibilità di emanazione da parte dello Stato di disposizioni particolari destinate a valere solo nelle Regioni in questione, in vista di particolari condizioni di queste, essendo tale potestà riservata appunto alle Regioni medesime.

In secondo luogo va notato che l'art. 4 dello statuto valdostano attribuisce alla Regione piena potestà amministrativa in tutte le materie in cui essa ha potestà legislativa, sia a norma dell'art. 2 che dell'art. 3 dello statuto. Ora, sia nella Costituzione (art. 118), sia negli statuti speciali (art. 20 statuto siciliano, art. 6 statuto sardo, art. 8 statuto Friuli Venezia Giulia), è principio costante quello secondo cui è attribuita alla Regione potestà amministrativa propria esclusivamente nelle materie nelle quali essa ha competenza legislativa «primaria» o «ripartita», non in quelle in cui la Regione ha competenza meramente integrativa e di attuazione. Non costituisce un'eccezione di rilievo l'art. 13 dello statuto del Trentino-Alto Adige, in quanto in questa Regione l'unico caso di competenza legislativa integrativa prevista espressamente è quello, in certo senso atipico, dell'art. 6 in materia di previdenza e assicurazioni sociali, e l'esplicazione di una specifica attività amministrativa regionale in questa materia, attraverso la costituzione di istituti e di

casce mutue di malattia, è prevista dallo stesso art. 6; onde l'art. 13, in realtà, nel disporre che Regione e province hanno potestà amministrativa nelle materie e nei limiti in cui possono emanare norme legislative, si riferisce in sostanza alla potestà legislativa «primaria» e «ripartita» della Regione e delle province medesime.

Il fatto quindi che lo statuto valdostano attribuisca alla Regione la funzione amministrativa anche nelle materie dell'art. 3 costituisce una conferma particolarmente probante del fatto che in tali materie l'art. 3 medesimo conferisce alla Regione una competenza legislativa sostanzialmente assimilabile a quella «ripartita».

Sempre nell'ambito delle considerazioni sistematiche, non può sfuggire poi che, se si intendesse la potestà dell'art. 3 dello statuto valdostano come potestà legislativa meramente di integrazione e attuazione in senso stretto, ne risulterebbe una disarmonia evidente e stridente fra lo statuto valdostano e tutti gli altri statuti speciali, che, come è noto, attribuiscono alle rispettive Regioni competenza legislativa «primaria» in alcune materie e «ripartita» in altre, oltre, in taluni casi, ad una competenza integrativa e di attuazione. La Valle d'Aosta risulterebbe cioè l'unica Regione totalmente priva di competenza legislativa «ripartita»: senza che di ciò si possa scorgere alcuna valida ragione giustificativa. La disarmonia cessa se invece si intende come sostanzialmente «ripartita» la competenza di cui all'art. 3 dello statuto Valle d'Aosta.

Inoltre le materie nelle quali la Sardegna, il Trentino-Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia hanno competenza legislativa «integrativa» sono poche, quasi sempre le stesse (lavoro e previdenza sociale, istruzione, antichità e belle arti), e sono materie diverse ed ulteriori rispetto a quelle nelle quali l'art. 117 Cost. conferisce alle Regioni ordinarie competenza legislativa «ripartita». Al contrario, le materie elencate nell'art. 3 statuto Valle d'Aosta sono ben tredici, e fra di esse talune coincidono in tutto o in parte con le materie nelle quali le Regioni ordinarie hanno competenza legislativa «ripartita», e le Regioni speciali hanno competenza talora «ripartita», talora addirittura «primaria». Ciò accentuerebbe la disarmonia sistematica che si avrebbe ove si dovesse intendere come meramente integrativa e di attuazione la potestà legislativa in questione. Si noti che non vi è quasi nessuna materia tra quelle elencate dall'art. 117 Cost. – che quindi spettano alla competenza «ripartita» anche delle Regioni ordinarie – in cui le Regioni speciali non abbiano, in base ai rispettivi statuti, competenza o «primaria» o almeno «ripartita»⁶.

Ora – a parte le conseguenze che deriverebbero dall'accettazione della tesi, esposta nelle relazioni di Bassanini e di Allegretti⁷, e che a me pare persuasiva, se-

⁶ L'unica eccezione, forse, è quella costituita dalla materia dell'istruzione professionale, in cui alla Regione sarda il relativo statuto non attribuisce competenza né «primaria» né «ripartita», mentre la Regione ha competenza «integrativa» in materia di «istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi» (art. 5, lett. a, stat.).

⁷ Quest'ultima è ora trasfusa nello scritto *Per una nuova fase costituente* cit., cfr. *ivi*, p. 5.

condo cui l'autonomia riconosciuta alle Regioni ordinarie dalle disposizioni costituzionali costituisce un minimum che non può essere negato a nessuna delle Regioni speciali, in virtù del coordinamento fra l'art. 115 e l'art. 116 della Costituzione – mi pare evidente che, comunque, gli statuti speciali vadano interpretati, fin dove lo consentano, in modo da evitare incongruenze e risultati riduttivi rispetto alle disposizioni costituzionali sulle Regioni, e quindi rispetto al quadro dell'autonomia regionale che da esse risulta⁸: ed è evidente che costituirebbe una inspiegabile disarmonia ed un incongruente «privilegio odioso» quello che deriverebbe dall'intendere in senso restrittivo l'art. 3 dello statuto della Valle d'Aosta, che, unica fra le Regioni speciali, si troverebbe ad avere minori competenze, in campi di notevole rilievo, rispetto alle stesse Regioni ordinarie.

Vero è che tra le materie elencate nell'art. 3 dello statuto valdostano ve ne sono alcune nelle quali le Regioni ordinarie non hanno competenza ed altre Regioni speciali (la Sardegna ed il Friuli Venezia Giulia) hanno competenza solo integrativa: tali materie sono il lavoro e la previdenza sociale, l'istruzione, l'antichità e le belle arti. Peraltro, ciò trova agevolmente spiegazione: per l'istruzione la più larga attribuzione di competenza alla Regione valdostana (come del resto alla Regione trentina) si spiega in base alle particolari esigenze di tutela della minoranza linguistica in essa residente, esigenze che stanno a base della stessa concessione dello statuto speciale di autonomia (e la conferma di ciò si trova negli altri articoli che lo statuto valdostano dedica alla materia dell'istruzione: artt. 39 e 40); per l'antichità e le belle arti l'attribuzione più ampia di competenza può spiegarsi tenendo conto che già prima dell'emanazione dello statuto le funzioni amministrative in questa materia erano state trasferite alla Valle; quanto, infine, alla materia della previdenza sociale, data la sua particolare natura, è chiaro che una legislazione regionale non può di massima discostarsi da quella statale se non nel senso di prevedere benefici ulteriori: il che rende meno sensibile e più labile la differenza, in questa materia, tra competenza «ripartita» e competenza meramente integrativa.

Sembra dunque che si debba concludere, per tutte le ragioni accennate, che la competenza di cui all'art. 3 dello statuto valdostano deve intendersi come sostanzialmente assimilabile ad una competenza legislativa di tipo «ripartito».

V

12. In ordine alla attribuzione di funzioni amministrative alla Regione, lo statuto valdostano non presenta particolari problemi di interpretazione: la Regione, in base all'art. 4 dello statuto, ha competenza amministrativa piena in tutte le materie elencate sia nell'art. 2 che nell'art. 3 dello statuto medesimo; tale compe-

⁸ Cfr. in senso analogo Allegretti, *Per una nuova fase costituente* cit., p. 5.

tenza amministrativa è identica, dunque, sia nelle materie in cui la Regione ha competenza legislativa «primaria», sia nelle materie in cui essa ha competenza legislativa «di integrazione e attuazione delle leggi della Repubblica».

Un esame dei modi e delle forme di esercizio della funzione amministrativa da parte della Regione assume grande rilievo, sia perché l'attività amministrativa regionale è spesso più significativa della stessa attività legislativa, più legata com'è quest'ultima, soprattutto nelle materie di grande rilievo politico, ad esigenze di carattere unitario, sia perché le Regioni speciali, ed in particolare la Valle d'Aosta, hanno spesso, in molti settori, operato quasi esclusivamente in via amministrativa, nel quadro della legislazione statale, non modificata o modificata solo marginalmente.

Il vero problema, a questo proposito, è quello dei modi e dei tempi del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione, nonché del connesso trasferimento degli uffici statali.

13. È noto che in questa materia la Corte costituzionale ha adottato un indirizzo restrittivo, affermando in sostanza che le Regioni non possono esercitare le funzioni amministrative loro attribuite dalla Costituzione o dai rispettivi statuti prima che lo Stato abbia provveduto, con proprie leggi, a trasferirne in concreto l'esercizio alla Regione⁹.

Questo indirizzo giurisprudenziale, sommato all'inerzia, al grave ritardo e all'atteggiamento riduttivo degli organi dello Stato in merito al trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative, ha costituito indubbiamente una delle maggiori remore all'affermazione delle autonomie regionali. Nonostante infatti l'esistenza delle disposizioni statutarie attributive di competenza, la mancanza o la ritardata emanazione, o ancora il carattere restrittivo, delle disposizioni legislative statali che hanno disciplinato il trasferimento delle funzioni hanno fatto sì che spesso l'autonomia regionale rimanesse sulla carta.

Sull'esattezza in tutti i casi dell'accennato indirizzo della giurisprudenza della Corte costituzionale possono nutrirsi fondati dubbi: infatti, se è vero che esso trova un appoggio testuale nell'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione (la quale, al secondo comma, dispone fra l'altro che «leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni»), è anche vero che di tali leggi non sembra esservi sempre stretta necessità. Se è logico, infatti, che apposite disposizioni intervengano a disciplinare il trasferimento di funzioni già esercitate da organi statali che, per effetto del trasferimento medesimo, sono destinati a scomparire o ad es-

⁹ Per indicazioni su tale giurisprudenza, nonché su alcune recenti sentenze che introducono qualche correzione in questo indirizzo, cfr. Bassanini, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze 1970, pp. 168-76.

sere essi stessi trasferiti alle Regioni o comunque a subire radicali trasformazioni, lo stesso non può dirsi nel caso in cui ad una Regione a statuto speciale sia attribuita la competenza all'esercizio, nel proprio territorio, di una funzione amministrativa che, in ordine al restante territorio nazionale, resta in capo ad uffici statali, i quali non sono nemmeno destinati a subire importanti trasformazioni per effetto della conseguente limitazione della loro competenza territoriale: come avviene, ad esempio, nel caso di competenze esercitate da uffici dell'amministrazione centrale dello Stato. In questo caso ben potrebbe ammettersi, mi pare, che la Regione assuma in concreto l'esercizio della funzione amministrativa attribuitale, senza che intervenga un'apposita disposizione legislativa statale che disciplini tale trasferimento. È la strada, come vedremo subito, che in talune materie è stata battuta precisamente dalla Regione valdostana.

14. In ogni modo, stante l'indirizzo affermatosi nella giurisprudenza della Corte costituzionale, è da rilevare che la Valle d'Aosta si è trovata in qualche misura in una posizione di vantaggio rispetto ad altre Regioni a statuto speciale, perché in varie materie attribuite dallo statuto alla competenza regionale il trasferimento delle funzioni amministrative è avvenuto, come si è detto, prima ancora dell'emanazione dello statuto, nel vigore dell'ordinamento provvisorio del 1945, mediante apposite disposizioni legislative statali.

Non è nemmeno escluso che a mancanza, nello statuto del 1948, di una generale previsione dell'emanazione di norme legislative di attuazione dello statuto medesimo, qual è quella contenuta invece negli statuti sardo, del Trentino-Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia (mentre ipotesi specifiche di norme di attuazione sono contemplate negli artt. 14, 16 e 50 dello statuto valdostano), sia dovuta almeno in parte al fatto che il costituente sia partito dal presupposto che per il concreto trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative non vi fosse bisogno di ulteriori provvedimenti, essendo tale trasferimento già avvenuto con i decreti legislativi del 1945 e del 1946.

Ad ogni modo, che si presupponesse o meno la successiva emanazione di disposizioni legislative ulteriori per il trasferimento delle funzioni, sta di fatto che le competenze concretamente acquisite dalla Regione mediante i trasferimenti attuati nel 1945 e 1946 sono state preziosissime, perché sono quasi le uniche competenze amministrative di cui la Regione abbia acquisito l'esercizio; e non v'è dubbio che sui modi e sulla misura dei trasferimenti attuati in quell'epoca abbia potuto esercitare un'influenza il clima politico meno centralista e più favorevole alle autonomie regionali che caratterizzò, come si è accennato, l'epoca medesima. La Regione valdostana, dunque, è l'unica in cui, come si è detto, l'attuazione dello statuto, sotto questo profilo, ha preceduto in un certo senso l'emanazione dello statuto medesimo

15. Dal punto di vista del trasferimento delle funzioni, nell'esperienza della Regione valdostana possono pertanto distinguersi tre fasi o tre momenti:

a) in una serie di materie, in seguito elencate negli artt. 2 e 3 dello statuto, il trasferimento alla Regione di funzioni amministrative di pertinenza dello Stato o di altri enti è avvenuto, come si è detto, già prima dell'emanazione dello statuto medesimo: essenzialmente attraverso il D.lg.lt. 7 settembre 1945 n. 545 (ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta), il D.lg.lt. 7 settembre 1945 n. 546 (in tema di miniere e acque pubbliche), il D.l.C.p.S. 11 novembre 1946 n. 365 (sull'ordinamento scolastico), il D.l.C.p.S. 23 dicembre 1946 n. 532 (concernente la devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi in materia di igiene e sanità, agricoltura e foreste, assistenza e beneficenza, industria e commercio, antichità e belle arti, turismo, lavori pubblici).

I trasferimenti attuati mediante tali provvedimenti del 1945 e 1946 si caratterizzano, tra l'altro, per essere avvenuti prevalentemente mediante la soppressione di uffici periferici dell'amministrazione statale o di enti locali minori (provincia, camera di commercio, ente provinciale del turismo) ed il passaggio alla Regione delle relative attribuzioni.

Non mancano tuttavia casi in cui il trasferimento si estese ad attribuzioni già spettanti ad organi centrali dell'amministrazione statale¹⁰.

La disciplina del trasferimento delle funzioni non venne attuata in modo sempre uniforme: in taluni casi il provvedimento legislativo statale si limitò a sopprimere l'ufficio statale o l'ente minore devolvendo le relative attribuzioni alla Regione e disponendo che questa le avrebbe esercitate mediante propri uffici¹¹; in altri casi venne disposta la sostituzione di un organo regionale all'organo periferico statale soppresso, e venne disciplinata la composizione dell'organo regionale medesimo¹², ovvero venne disposta la sostituzione al soppresso ente locale di un nuovo ente sottoposto alla vigilanza della Regione¹³.

10 Cfr. ad es. gli artt. 3, comma 4, parte II e 12, comma 2, D.lg.C.p.S. 23 dicembre 1946 n. 532, che trasferirono funzioni già esercitate, rispettivamente, dal ministero dell'Interno e dai ministeri dell'Industria e delle Finanze.

11 Così avvenne nel caso dell'ufficio sanitario provinciale, dell'ispettorato provinciale di agricoltura, del comando gruppo del corpo delle foreste, dell'ufficio provinciale del commercio (art. 1 D.lg.C.p.S. n. 532 del 1946); degli uffici del genio civile (art. 4 d. cit.); della sovrintendenza alle antichità e belle arti (art. 9 d. cit.); della camera di commercio (art. 11 d. cit.).

12 Così avvenne nel caso del consiglio sanitario provinciale, sostituito dal consiglio di sanità della Valle d'Aosta, e per il comitato provinciale di assistenza e beneficenza, sostituito dal comitato di assistenza e beneficenza della Valle d'Aosta (cfr. rispettivamente, gli artt. 2 e 3 del citato D.lg.C.p.S. n. 532 del 1946).

13 Così avvenne per consorzio provinciale antitubercolare della Valle d'Aosta, sostituito dal consorzio antitubercolare ai sensi degli articoli 6 e 7 del D.lg.C.p.S. n. 532 del 1945.

16. *b*) La seconda fase dei trasferimenti è avvenuta mediante l'emanazione da parte della Regione di proprie leggi disponenti appunto il trasferimento di funzioni dagli uffici statali a quelli regionali, e disciplinanti l'esercizio delle attribuzioni medesime. Si tratta di poche leggi, emanate nel periodo compreso fra il 1952 ed il 1958: ad esempio in materia di pesca (L.r. 10 maggio 1952 n. 2), di protezione della selvaggina e caccia (L.r. 15 maggio 1953 n. 1), di turismo e industria alberghiera (L.r. 31 maggio 1956 n. 2), di utilizzazione delle acque pubbliche (L.r. 8 novembre 1956 n. 4), di ricerca e utilizzazione delle acque pubbliche (L.r. 8 novembre 1956 n. 4), di ricerca e utilizzazione delle miniere (L.r. 8 febbraio 1958 n. 1), di foreste e terreni montani (L.r. 22 agosto 1958 n. 4). Si tratta in genere di provvedimenti legislativi piuttosto semplici, assai simili fra loro, nei quali in sostanza si dispone essenzialmente che le funzioni amministrative già attribuite, nella materia considerata, agli uffici dell'amministrazione statale, siano assunte dall'amministrazione regionale, e si disciplina più particolarmente l'esercizio delle relative competenze nell'ambito di quest'ultima, spesso rinviando esplicitamente ad una successiva disciplina regionale della materia, o affermando altrettanto esplicitamente che l'amministrazione regionale applicherà nella materia considerata le norme legislative dello Stato integrate da quelle regionali.

Ciò che è importante notare è che il trasferimento attuato con questi provvedimenti legislativi regionali è un tipo di trasferimento «non ortodosso» rispetto all'indirizzo che, come si è detto, è prevalso in proposito nella giurisprudenza della Corte costituzionale: esso infatti è stato attuato senza l'intervento del legislatore statale, e ad opera invece del solo legislatore regionale¹⁴. Lo Stato, peraltro, in questi casi non reagì, non impugnò cioè le leggi regionali in questione (ad eccezione della L.r. n. 1 del 1958 sulle miniere, impugnata peraltro sotto profili e per motivi diversi¹⁵: e questo è un fatto abbastanza singolare, costituendo una vi-

14 Critica queste leggi regionali sotto il profilo indicato, aderendo alla ricordata giurisprudenza della Corte cost., Orusa, *Strutture e modi di organizzazione dell'amministrazione centrale della Regione Valle d'Aosta*, in questa "Rivista", 1967, pp. 528-32; *Relazione sulla attività legislativa della Regione autonoma della Valle d'Aosta*, in questa "Rivista", 1968, pp. 360-64.

15 Nel ricorso 14 giugno 1957 (in "Giur. cost.", 1958, 280) il Governo aveva impugnato il disegno di legge riapprovato dal Consiglio regionale adducendo essenzialmente un preteso sconfinamento della Regione dall'ambito di competenza che in materia di miniere essa ha ai sensi degli artt. 3 lett. e, 4 e 11 dello statuto, in quanto la legge disponeva in materia non solo di utilizzazione delle miniere ma anche di ricerca mineraria; la Corte respinse il ricorso con la sentenza 27 gennaio 1958 n. 8 (in "Giur. cost.", 1958, 59), essenzialmente fondandosi su di una interpretazione dell'art. 11 st. secondo la quale esso, stabilendo che le miniere esistenti nella Regione sono date in concessione gratuita alla Regione per 99 anni, non pone in essere una vera e propria concessione amministrativa, ma conferisce alla Regione un complesso di poteri perché questa li eserciti in luogo dello Stato.

stosa eccezione rispetto all'indirizzo fiscale e centralistico che ha sempre caratterizzato l'atteggiamento del Governo nei confronti dell'attività legislativa delle Regioni. In sostanza, le leggi ricordate hanno costituito, per così dire, una specie di piccola «zona franca» in ordine al trasferimento delle funzioni, a favore della Valle d'Aosta, nel quadro rigido determinato dall'atteggiamento adottato in proposito dal Governo e dalla Corte costituzionale.

17. c) La fase ora descritta si è chiusa, per ora definitivamente, a seguito della sent. 30 maggio 1963 n. 76 della Corte cost.¹⁶, con la quale questa dichiarò parzialmente illegittima una legge regionale riapprovata in sede di rinvio il 4 ottobre 1962 e recante norme per l'esercizio di funzioni amministrative da parte della Valle in materia di tutela del paesaggio, antichità, monumenti e belle arti.

Tale legge disponeva che fino a quando non divenisse operante la legislazione regionale in materia di tutela del paesaggio, le attribuzioni demandate dalla legislazione statale al ministero della Pubblica istruzione e alla sovrintendenza alle antichità e belle arti venissero esercitate, nella Regione, dall'assessore regionale per il turismo e dalla sovrintendenza regionale alle antichità, monumenti e belle arti. Si trattava, dunque, di una legge in tutto simile a quelle prima esaminate, mediante le quali vennero attuati i trasferimenti di funzioni in altre materie: ma in questo caso il Governo impugnò la legge, invocando appunto la violazione della VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, in quanto non era intervenuta alcuna disposizione legislativa statale a disciplinare il trasferimento delle funzioni esercitate, nella materia considerata, da organi statali diversi dalla sovrintendenza alle antichità e belle arti¹⁷.

La Corte, applicando anche alla Valle d'Aosta l'indirizzo giurisprudenziale già affermato in relazione ad altre Regioni, dichiarò appunto la illegittimità della legge regionale nelle parti in cui attuava il trasferimento di funzioni attribuite ad organi statali e non trasferite alla Regione da disposizioni legislative statali (cioè ad organi statali diversi dalla sovrintendenza alle antichità e belle arti, le cui attribuzioni erano invece già state trasferite alla Regione dall'art. 5 D.l.C.p.S. 23 dicembre 1946 n. 532). La Corte affermò in particolare anche alla Valle d'Aosta, nonostante il silenzio dello statuto in ordine alla emanazione di disposizioni di attuazione del medesimo, debba applicarsi il «principio generale ed inderogabile» contenuto nella disposizione VIII transitoria e finale della Costituzione, secondo il quale l'assunzione di funzioni amministrative da

¹⁶ Vedila in "Giur. cost." cit., 1963, p. 629.

¹⁷ È da rilevare che, mentre le precedenti leggi, non impuginate, erano state approvate in un periodo nel quale la Valle era governata da Giunte centriste, il giudizio in questione venne promosso durante il periodo delle giunte «frontiste».

parte delle Regioni «non può aver luogo se le relativa modalità non siano dettate con norme legislative statali».

Da questo momento, dunque, la Regione valdostana si è trovata nella medesima situazione delle altre Regioni, e cioè nella condizione di dovere attendere, per ottenere il trasferimento di nuove funzioni amministrative, in materie attribuite alla propria competenza dallo Statuto, l'emanazione di apposite disposizioni legislative dello Stato: con la conseguenza, illustrata nelle relazioni di Allegretti e di Bassanini, che anche alla Valle d'Aosta si deve applicare il regime ora previsto dall'art. 17 L. n. 281 del 1970, che ha conferito al Governo la delega ad emanare i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni¹⁸.

18. Si è già accennato come, mentre i trasferimenti attuati con le leggi regionali del periodo 1952-'58 investirono l'intero ambito delle funzioni amministrative pertinenti alle materie considerate, e quindi sia quelle già esercitate da organi periferici dell'amministrazione statale sia quelle già esercitate da organi centrali, i trasferimenti effettuati con i decreti legislativi del 1945-'46 abbiano per lo più avuto riguardo solo alle funzioni già esercitate da organi ed uffici periferici dell'amministrazione statale o da enti locali minori, mentre nulla si diceva in ordine alle funzioni attribuite agli organi centrali dello Stato. Poiché, come si è visto, dopo il 1958 non si sono avuti ulteriori trasferimenti di funzioni, accade che in molte materie si riscontri questa situazione: competenza della Regione per le funzioni già attribuite ad organi periferici dell'amministrazione statale o ad enti locali minori, e trasferite alla Regione medesima con i provvedimenti legislativi del 1945-'46; competenza (ancora) degli organi centrali dello Stato per le funzioni ad essi attribuite dalla legislazione in vigore, per le quali le disposizioni legislative di trasferimento non sono ancora intervenute.

Questa situazione crea evidentemente dei problemi, perché altro è che una funzione amministrativa sia attribuita ad un unico apparato amministrativo – quello statale – e sia, all'interno di questo, distribuita fra uffici diversi, rispettivamente centrali e periferici, altro è che la medesima funzione sia distribuita invece – come avviene in fatto a seguito dei trasferimenti effettuati in certe materie – fra uffici centrali dell'amministrazione statale e uffici dell'amministrazione regionale.

Per quanto riguarda la distribuzione dei compiti la soluzione può essere semplice, nel senso che spettano agli uffici regionali tutte le funzioni attribuite dalle leggi (statali, in mancanza di legislazione regionale sostitutiva o integrativa) agli uffici periferici dell'amministrazione statale, soppressi nella Regione a seguito del trasferimento della funzione alla Regione medesima; mentre rimangono in capo agli organi centrali dell'amministrazione statale le funzioni non (ancora) trasferite, pur nelle materie spettanti alla competenza della Regione.

18 Cfr. Allegretti, *Per una nuova fase costituente* cit., pp. 7-9.

Meno semplice è il problema dei rapporti fra i diversi uffici attributari delle funzioni in parola, e precisamente fra gli uffici regionali cui sono state trasferite le funzioni già esercitate dai soppressi uffici periferici dell'amministrazione statale, e gli uffici centrali dell'amministrazione statale medesima. Nell'ambito dell'amministrazione statale, tra uffici centrali e uffici periferici v'è un rapporto di gerarchia, onde gli uffici centrali impartiscono istruzioni e direttive, disciplinano l'attività mediante circolari, guidano insomma dal centro anche l'attività di competenza degli uffici periferici. Tale potere direttivo comporta una disciplina dell'attività che va ovviamente al di là del semplice vincolo all'osservanza della legge, identicamente gravante su tutti gli uffici investiti di funzioni amministrative, senza che abbia rilievo la loro appartenenza all'amministrazione dello Stato o a quella di enti autonomi come sono le Regioni.

Ora, è chiaro come il rapporto di dipendenza intercorrente tra uffici centrali e periferici, ed il connesso potere di direttiva spettante ai primi, non trovino applicazione nel caso in cui l'esercizio della funzione sia distribuito fra uffici dello Stato e uffici della Regione.

Questi ultimi appartengono esclusivamente all'apparato amministrativo regionale, e dipendono, dal punto di vista della gerarchia amministrativa, esclusivamente dagli organi supremi della Regione stessa: Consiglio regionale, Giunta e assessori. Pertanto, anche là dove il trasferimento della funzione non sia stato completo, nel senso che esso non abbia investito le funzioni esercitate dagli organi centrali dell'amministrazione statale, è pur vero che il trasferimento delle funzioni già affidate agli organi periferici dello Stato ha inciso, e non poteva non incidere, anche sui poteri degli uffici centrali, in quanto ha fatto venir meno i poteri di supremazia e direzione da essi già esercitati nei confronti degli uffici periferici, e non più esercitabili invece, come si è detto, nei confronti degli uffici regionali che hanno sostituito questi ultimi. Così, per fare un esempio, la sovrintendenza agli studi della Valle d'Aosta – che è un ufficio della Regione – pur svolgendo le medesime funzioni che nel restante territorio nazionale sono esercitate dai provveditorati agli studi, e pur applicando per gran parte le medesime disposizioni legislative che vengono applicate dagli stessi provveditorati agli studi, ha una posizione tutt'affatto diversa da questi ultimi, in quanto non dipende gerarchicamente dagli uffici centrali del ministero della Pubblica istruzione, bensì esclusivamente dagli organi politici della Regione, e specificamente dall'assessore all'istruzione, dalla Giunta e dal Consiglio.

Il rapporto fra Stato e Regione è infatti di ordine e di rilievo «costituzionale»; i poteri di intervento dello Stato nei confronti di organi regionali sono e possono essere solo quelli contemplati dalla Costituzione e dagli statuti speciali. Ciò vale non solo, come è evidente, per gli organi supremi della Regione (Consiglio, Giunta, presidente, singoli assessori), che non possono in alcun modo configurarsi come

organi gerarchicamente dipendenti da organi dello Stato, almeno nell'esercizio delle funzioni amministrative proprie della Regione, ma anche nei confronti degli uffici subordinati della Regione, pur se disciplinati talora, nella composizione, dalla legge dello Stato¹⁹: si tratta infatti, come si è detto, di organi della Regione, dipendenti esclusivamente dagli organi «costituzionali» della Regione medesima, e sottratti invece ad ogni rapporto di dipendenza nei confronti degli organi dello Stato²⁰. I termini del problema non mutano nel caso in cui detti uffici regionali debbano applicare leggi statali, o perché così dispone una norma statutaria²¹ o perché la Regione non abbia ancora emanato proprie disposizioni legislative, e quindi continuano ad aver vigore nella Valle le leggi statali, ai sensi dell'art. 51 dello statuto. Altro è infatti il problema delle norme legislative, o comunque a rilevanza esterna, che gli uffici applicano nell'esercizio dell'attività amministrativa di loro competenza; in forza del generale principio di legalità dell'azione amministrativa, e che possono essere norme poste sia da fonti statali che da fonti regionali; altro il problema dei poteri di direttiva o di emanazione di norme a carattere interno (circolari, istruzioni), che, per le ragioni già dette, non possono essere esercitati dagli organi centrali dello Stato nei confronti di organi e uffici della Regione.

Ciò significa che circolari, direttive, ordini e prescrizioni amministrative in genere, che gli organi centrali dello Stato indirizzano agli uffici periferici della stessa amministrazione statale, non valgono nei confronti della Regione, e specificamente degli uffici regionali che svolgono, nella Valle, gli stessi compiti amministrativi esercitati altrove dagli uffici periferici statali destinatari di dette prescrizioni. Gli uffici regionali non sono affatto vincolati a tali prescrizioni a carattere interno: anzi è da escludere che gli organi centrali dello Stato possano intrattenere direttamente rapporti con gli uffici dipendenti dalla Regione, e trasmette ad essi direttamente tali prescrizioni. Ove gli organi centrali dello Stato vogliano portare a conoscenza anche della Regione valdostana le direttive poste

19 Come ad esempio avviene per il Consiglio di sanità della Valle e per il Comitato di assistenza e beneficenza della Valle, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 2 e 3 del D.lg.C.p.S. n. 532 del 1946.

20 Ciò è testualmente confermato da quelle disposizioni che, vigente ancora l'ordinamento provvisorio prestatuario, trasferirono al presidente del Consiglio della Valle (ora sostituito dal presidente della Giunta, dopo la separazione fra i due uffici introdotta dallo statuto: cfr. in questo senso Orusa, *Strutture e modi di organizzazione* cit., p. 508) attribuzioni già spettanti, nei confronti degli organi statali periferici o degli enti soppressi e sostituiti da organi regionali, ad organi statali centrali: è il caso delle attribuzioni già spettanti al ministero dell'Interno nei riguardi del Comitato di assistenza e beneficenza (art. 3, comma 4, parte II, D.lg.C.p.S. n. 532 del 1946, e ai ministeri dell'industria e commercio e delle finanze nei riguardi della camera di commercio (art. 12, comma 4, d. cit.). Peraltro, dato il sistema dei rapporti fra Stato e Regione, il principio in questione, secondo cui non può parlarsi di rapporti di dipendenza degli uffici regionali nei confronti di organi statali, è valido in ogni caso.

21 Cfr. ad esempio, l'art. 11, comma 4, st. Valle d'Aosta in materia di concessioni minerarie.

per l'attività dell'amministrazione statale periferica operante nel territorio delle Regioni alle quali la relativa funzione amministrativa non sia stata trasferita, essi debbono indirizzarle esclusivamente agli organi della Regione: starà eventualmente a questi ultimi – ove e nella misura in cui lo ritengano opportuno – emanare proprie prescrizioni, eventualmente, ma non necessariamente, conformi alle prescrizioni emanate dall'amministrazione, solo le prescrizioni emanate dagli organi regionali, e non già quelle emanate dagli organi dell'amministrazione statale, vincolano gli uffici dipendenti della Regione.

VI

19. Vorrei chiudere questa esposizione richiamando brevemente l'attenzione su di una caratteristica abbastanza singolare dell'esperienza autonomistica valdostana: il «contenzioso costituzionale» della Valle d'Aosta è stato finora particolarmente scarso. Le decisioni della Corte costituzionale che risolvono questioni riguardanti la Regione valdostana sono, dal 1956 ad oggi, solo tredici²²; di queste,

22 Cfr. le seguenti decisioni della Corte costituzionale: 26 giugno 1956 n. 5 (in "Giur. cost." cit., 1956, p. 580), che respinge il ricorso dello Stato contro una legge regionale in materia di disciplina della produzione, lavorazione e conservazione dei prodotti lattiero-caseari; 27 gennaio 1958 n. 8 (in "Giur. cost." cit., 1958, p. 59), che respinge il ricorso dello Stato contro la L.r. 8 febbraio 1958 n. 1 in materia di miniere; 29 marzo 1961 n. 13 (in "Giur. cost." cit., 1961, p. 83), che accoglie alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale nei confronti della L.r. 28 settembre 1951 n. 2 sull'ordinamento delle guide alpine, dei portatori alpini, dei maestri e delle scuole di sci; 11 luglio 1961 n. 40 (in "Giur. cost." cit., 1961, p. 935), che accoglie i ricorsi per conflitto di attribuzioni promossi dallo Stato contro due provvedimenti della Giunta regionale di scioglimento di amministrazioni locali; 22 dicembre 1961 n. 66 (in "Giur. cost." cit., 1961, p. 1240), che accoglie il ricorso dello Stato contro una legge regionale concernente autorizzazione alla emissione di azioni al portatore in Valle d'Aosta; 2 marzo 1962 n. 13 (in "Giur. cost." cit., 1962, p. 126), che accoglie alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale nei confronti della L.r. 28 aprile 1960 n. 4 in materia di urbanistica e tutela del paesaggio; 30 maggio 1963 n. 76 (in "Giur. cost." cit., 1963, p. 629), che accoglie il ricorso dello Stato contro una legge regionale concernente l'esercizio di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio, antichità, monumenti e belle arti; 7 marzo 1964 n. 13 (in "Giur. cost." cit., 1964, p. 90), che respinge alcuni ricorsi della Regione contro la legge statale 6 dicembre 1962 n. 1643 di nazionalizzazione dell'energia elettrica, le relative norme di attuazione e alcuni decreti di trasferimento di imprese elettriche all'E.N.E.L.; 19 novembre 1966 n. 101 (in "Giur. cost." cit., 1966, p. 1551), che dichiara estinto per rinuncia il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione contro il decreto del presidente del Consiglio 18 maggio 1966 di nomina di un commissario del Governo con l'incarico di indire la convocazione del Consiglio regionale (risolvendo, preliminarmente, a favore dello Stato, la questione sostanziale in discussione; v. anche, in argomento, l'ordinanza 15 giugno 1966 n. 70, in "Giur. cost." cit., 1966, p. 977, che respinge l'istanza di sospensione promossa dalla Regione nei confronti del medesimo provvedimento sta-

soltanto otto risolvono veri conflitti fra Stato e Regione, promossi dall'uno o dall'altro di questi soggetti. Queste cifre appaiono significativamente basse se rapportate a quelle relative alle altre Regioni a statuto speciale.

Qual è il significato e quali sono le cause di questo ridotto contenzioso costituzionale?

È difficile avanzare qualcosa di più che delle ipotesi di risposta.

Anzitutto, ciò può essere dipeso dall'uso relativamente scarso che la Regione valdostana ha fatto dello strumento legislativo²³: benché si debba ricordare che i conflitti costituzionali possono nascere, e sono nati anche proprio in relazione alla Valle d'Aosta, pure in ordine ad attività non legislativa²⁴.

In qualche caso e in qualche misura può darsi che questa situazione sia dipesa anche da un atteggiamento più «liberale» adottato dallo Stato nei confronti della Regione valdostana rispetto a quello adottato nei confronti delle altre Regioni speciali: come sembra debba dirsi per il caso, cui si è già fatto riferimento, della mancata impugnazione delle leggi regionali emanate fra il 1952 e al 1958, che disposero unilateralmente trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione.

Infine può darsi che in parte si sia trattato di una scelta fatta a ragion veduta dagli organi della Regione, che abbiano adottato un atteggiamento più remissivo nei confronti dello Stato, tendendo ad un rapporto più di tipo collaborativo o al limite compromissorio che non di tipo contestativo, magari tenendo conto della scarsa forza politica che, fino ad oggi, le Regioni speciali in genere, e una Regione piccola e poco rappresentata in Parlamento come la Valle d'Aosta in particolare, riuscivano ad esprimere.

tales); ordinanza 4 febbraio 1967 n. 10 (in "Giur. cost." cit., 1967, p. 96), che dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni promosso dalla Giunta regionale contro provvedimenti deliberati dal Consiglio regionale; 20 aprile 1968 n. 33 (in "Giur. cost." cit., 1968, p. 487), che accoglie alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale nei confronti del D.lg.C.p.S. 15 novembre 1946 n. 367, modificato dalla L. 1° marzo 1949 n. 76, recanti norme sulla istituzione e le attribuzioni della Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta; 6 giugno 1968 n. 59 (in "Giur. cost." cit., 1968, p. 913), che dichiara non fondata una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale nei confronti della legge statale 5 agosto 1962 n. 1257 recante norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta; 22 dicembre 1969 n. 156 (in "Giur. cost." cit., 1969, p. 2353), che accoglie il ricorso della Regione nei confronti della legge statale 5 aprile 1969 n. 119 e del D. L. 15 febbraio 1969 n. 9 riguardanti il riordinamento degli esami di Stato di maturità, abilitazione e licenza della scuola media. V. anche l'ordinanza 2 maggio 1958 n. 31 (in "Giur. cost." cit., 1958, 465) che dichiara estinto per rinuncia il giudizio promosso con ricorso dello Stato nei confronti di una legge regionale sull'ordinamento dei servizi e sullo stato giuridico ed economico del personale della Regione.

23 Cfr. per questo rilievo Orusa, *Relazione sulla attività legislativa* cit., p. 336.

24 Cfr. infatti le sentenze della Corte cost. 11 luglio 1961, n. 40 e 19 novembre 1966, n. 101, ricordate alla nota 20.



VALLE D'AOSTA¹

Rapporto redatto da Valerio Onida

Indice

I. Lo Statuto speciale e la sua attuazione.

1. Lo Statuto fra attuazione e revisione; 2. L'attuazione legislativa dello Statuto;
3. I problemi aperti.

II. L'organizzazione della Regione.

1. Gli organi politici; 2. L'amministrazione e il personale; 3. Gli enti dipendenti e le partecipazioni azionarie della Regione.

III. Le procedure.

1. La ripartizione dei compiti fra gli organi regionali; 2. Le procedure di programmazione e di bilancio.

IV. I rapporti fra la Regione e i cittadini.

1. Il referendum e l'iniziativa popolare; 2. L'informazione; 3. La tutela della cultura locale.

V. L'attività legislativa della Regione.

1. La potestà legislativa «primaria» e quella «integrativa»; 2. Questioni di costituzionalità concernenti la legislazione regionale valdostana; 3. Gli àmbiti di intervento legislativo regionale.

VI. La potestà amministrativa.

1. Nuovi trasferimenti di funzioni (rinvio); 2. Controlli e interventi sostitutivi dello Stato.

VII. I rapporti con lo Stato.

1. Le iniziative di leggi statali assunte dal Consiglio regionale; 2. L'amministrazione statale in Valle d'Aosta; 3. La giustizia amministrativa; 4. Il contenzioso costituzionale.

¹ Si riproduce qui la relazione di V. Onida, *Valle d'Aosta*, in *La Regionalizzazione*, ISAP, II, Milano 1983, pp. 1489-1552.

VIII. *I rapporti con gli enti locali.*

1. Le circoscrizioni comunali; 2. Il consorzio BIM e le comunità montane; 3. Le unità e i distretti sanitari locali; 4. Le deleghe e i finanziamenti regionali agli enti locali; 5. Il controllo sugli enti locali.

IX. *La finanza regionale.*

1. Le entrate della Regione; 2. L'attività di spesa e il bilancio della Regione.

X *La rappresentanza della collettività regionale.*

1. La rappresentanza della Valle d'Aosta nel Parlamento nazionale; 2. Il problema della rappresentanza della Valle d'Aosta nel Parlamento europeo.

XI. *Il sistema politico regionale.*

1. Vicende del sistema politico nell'ultimo decennio.

I

1. Lo Statuto speciale della Valle d'Aosta, benché elaborato, come quelli siciliano, sardo e del Trentino-Alto Adige (prima versione) nel periodo costituente, e in particolare coevo degli ultimi due citati, presenta com'è noto talune particolarità, in parte riconducibili effettivamente alla 'specialità' della situazione regionale cui esso si riferisce, in parte però non sorrette da evidenti ragioni.

Nel primo gruppo possono farsi rientrare le disposizioni sull'uso del francese (artt. 38-40), sulla zona franca (art. 14), nonché l'inesistenza dell'ente Provincia, soppresso e assorbito nella nuova istituzione regionale già con l'«ordinamento amministrativo» stabilito con D.lgs. 7 settembre 1945, n. 545. Nel secondo gruppo possono farsi rientrare alcune disposizioni relative a singole materie, come la disciplina delle miniere e delle acque pubbliche, assoggettate ad uno speciale regime di concessione ex lege, novantanovenne, a favore della Regione (rispettivamente, art. 10 e artt. 7, 8 e 9 St.), che non trova riscontro nelle altre Regioni a statuto speciale; ma soprattutto alcune particolarità dell'assetto istituzionale previsto per la Valle.

Di queste, alcune hanno costituito e costituiscono una situazione di maggior favore rispetto ad altre Regioni pure ad autonomia speciale. Così è per la soppressione pressoché totale degli uffici periferici dello Stato, e dello stesso istituto prefettizio, nella Valle, già realizzata con l'«ordinamento amministrativo» del 1945, con la conseguente assunzione da parte del Presidente della Giunta della duplice qualità di esponente della Regione e di rappresentante del Governo centrale nel territorio regionale, dato che il rappresentante del ministero dell'Interno, presidente della Commissione di coordinamento, previsto dallo Statuto, ha funzioni più limitate (ancora di recente ciò ha condotto il legislatore statale non solo a ribadire le funzioni

«prefetizie» del Presidente della Regione, ma ad attribuirgliene altre spettanti, nel restante territorio nazionale, ai Commissari del Governo: cfr. rispettivamente artt. 10 e 58, II comma, e art. 21, I comma, legge 16 maggio 1978, n. 196).

Così è ancora per il sistema di controllo sugli atti amministrativi della Regione, affidato, anziché alla Corte dei conti come nelle altre Regioni speciali, ad una Commissione – più simile per struttura agli organi deputati ad effettuare tale controllo nelle Regioni ordinarie – in cui è presente un rappresentante del Consiglio regionale, e che opera con termini e modalità di recente pienamente adeguati a quelli previsti per le Regioni ordinarie (artt. 60-64 legge n. 196 del 1978).

Per converso, altre di queste particolarità appaiono piuttosto una sorta di «privilegio odioso» per la Valle d'Aosta.

Così è per la previsione statutaria di due soli tipi di competenza legislativa, una «primaria» e una denominata «di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica» (art. 3 St.), con omissione apparente del tipo più diffuso di potestà, quella «ripartita». E così è per la mancata previsione di una procedura *ad hoc*, con partecipazione della Regione, per l'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto.

Il ruolo negativo esercitato da tale ultima particolarità si è manifestato in passato, da quando la sentenza n. 76 del 1963 della Corte costituzionale, sancendo la necessità di norme statali di trasferimento delle funzioni anche per la Regione valdostana, ha precluso l'ulteriore impiego della prassi, prima talora seguita, di disciplinare con legge regionale l'esercizio, e quindi il passaggio alla Regione, delle funzioni statutariamente ad essa attribuite; e fino a quando, di recente, il legislatore nazionale non si è risolto a mettere in moto un processo di completamento dell'attuazione dello Statuto, in particolare, da ultimo, congegnando una procedura di emanazione di leggi delegate che ricalca quella prevista dagli altri statuti speciali per le rispettive norme di attuazione (art. 72 legge n. 196 del 1978, e art. 3 legge 5 agosto 1981, n. 453).

Si è dunque da poco aperta una nuova fase di completamento dell'ordinamento speciale di questa Regione. Lo Statuto, tuttavia, è rimasto finora immutato, con l'eccezione della modifica introdotta, parallelamente a ciò che è avvenuto per le altre Regioni speciali, quanto alla durata del mandato del Consiglio regionale, portata a cinque anni, dai quattro originariamente previsti dall'art. 18 dello Statuto (legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1, art. 2).

È stato inoltre modificato l'ordinamento finanziario della Regione: secondo la previsione dell'art. 50, III comma, dello Statuto, questo è stato stabilito e poi variato con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, «a modifica degli artt. 12 e 13» dello Statuto: alla legge 29 novembre 1955, n. 1179, si sono sostituite successivamente la legge 6 dicembre 1971, n. 1065, e da ultimo la legge 26 novembre 1981, n. 690.

Nessuna applicazione ha avuto invece l'altro procedimento previsto per la modifica delle disposizioni organizzative dello Statuto dall'art. 50, IV comma St., ai

cui sensi le disposizioni di esso «concernenti le materie indicate nell'art. 123 della Costituzione della Repubblica» (e cioè l'organizzazione interna della Regione, l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali) «possono essere modificate con le forme prevedute nello stesso articolo» (e cioè con deliberazione del Consiglio regionale assunta a maggioranza assoluta dei suoi componenti, e successiva approvazione con legge dello Stato). La Regione valdostana non ha, finora, ravvisato l'opportunità di esercitare l'autonomia statutaria che questa disposizione le riconosce.

Di recente si è sviluppato un certo dibattito sull'opportunità di modifiche statutarie. Esso è sfociato nella presentazione in Parlamento di alcuni disegni e proposte di legge costituzionale: una proposta di iniziativa della Regione presentata al Senato il 16 gennaio 1980², intesa a stabilire che le norme per l'elezione del Consiglio regionale sono dettate con legge regionale adottata con la maggioranza di due terzi dei consiglieri, e che il Consiglio è composto da 26 consiglieri di cui uno espresso dal gruppo di lingua tedesca costituente la comunità "Walser"; un secondo disegno di legge di iniziativa della Regione, presentato al Senato il 20 marzo 1980³, diretto ad attribuire alla Valle competenze in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale; un disegno di legge del Governo presentato al Senato il 26 gennaio 1982⁴, inteso a stabilire norme uniformi sull'elezione dei Consigli regionali della Sicilia, della Sardegna, della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, in cui per la Valle d'Aosta si propone la disciplina della elezione mediante legge regionale approvata a maggioranza di due terzi del Consiglio; una proposta di legge costituzionale presentata alla Camera il 31 marzo 1982 dal deputato Dujany⁵ (eletto in Valle d'Aosta), intesa a sancire un riconoscimento e una tutela costituzionale delle popolazioni germanofone della Valle, disciplinando l'uso della lingua nei Comuni, l'insegnamento della lingua, la rappresentanza del gruppo linguistico.

Da ultimo è stata presentata al Consiglio regionale, da parte del gruppo socialista, una proposta⁶ diretta a promuovere una iniziativa di legge costituzionale concernente diverse modifiche allo Statuto speciale della Valle d'Aosta. Alcune delle modifiche proposte concernono integrazioni della competenza legislativa regionale, con l'inserimento espresso di materie come l'ordinamento degli enti locali, i parchi,

2 Cfr. *Atti Senato*, VIII legislatura, n. 661.

3 Cfr. *Atti Senato*, VII, legislatura, n. 884.

4 Cfr. *Atti Senato*, VIII legislatura, n. 1732.

5 Cfr. *Atti Camera*, VIII legislatura, n. 3301.

6 Cfr. proposta n. 19 presentata dai consiglieri Nebbia e Tripodi in data 9 giugno 1982, concernente «modifiche alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4».

l'edilizia residenziale pubblica, l'uso del mezzo radiotelevisivo (per quanto riguarda la competenza primaria ex art. 2 St.), nonché la disciplina dell'utilizzazione di fonti di energia diversa da quella idroelettrica e la ricerca nel settore delle fonti di energia (per quanto riguarda la competenza ex art. 3 St., che, secondo la proposta, verrebbe altresì espressamente riconosciuta come competenza legislativa «ripartita»). Altre modifiche concernono l'organizzazione: si vorrebbe portare a 40 (dagli attuali 35) il numero dei componenti del Consiglio regionale, e demandare a una legge regionale la disciplina delle elezioni; assicurare la rappresentanza in Consiglio, mediante riserva di un seggio, alla comunità "Walser" (germanofona), presente in tre Comuni della Valle; prevedere il conferimento ad un assessore di funzioni vicarie rispetto al Presidente della Giunta; trasformare esplicitamente il referendum su leggi regionali, previsto dall'art. 30 dello Statuto, in referendum abrogativo ad iniziativa di una frazione di elettori ridotta a 2.000. Infine altre modifiche toccano i rapporti con lo Stato e l'uso delle lingue: si vorrebbe eliminare il controllo esterno di merito sugli atti amministrativi regionali e quello di legittimità sugli atti della Giunta diversi da quelli adottati in sostituzione del Consiglio; sancire l'obbligatorietà dell'insegnamento scolastico in francese per tutte le materie di studio, diverse dalle lingue, per la metà delle ore complessivamente previste per ciascuna di esse; prevedere la libertà di uso nella vita pubblica della lingua francoprovenzale (di cui il "patois" valdostano è una varietà), nonché della parlata "Walser" nei Comuni germanofoni; assicurare una rappresentanza distinta dell'elettorato valdostano nel Parlamento europeo. Risulta che il 30 giugno 1982 il Consiglio regionale ha deliberato di demandare ad una Commissione, allargata ai rappresentanti di tutti i gruppi politici, il compito di preparare delle proposte di modifica dello Statuto⁷.

2. Come si è accennato, negli ultimi anni è stato ripreso e portato a fondo il processo di attuazione legislativa dello Statuto.

Con la legge 16 maggio 1978, n. 196, si sono dettate «norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta». Si è così superato l'ostacolo costituito dalla mancata previsione di un apposito procedimento per tale attuazione, ricorrendo alla legislazione ordinaria.

Si tratta di un provvedimento ampio e organico, che tocca molteplici aspetti. La legge n. 196 ha anzitutto esteso alla Valle d'Aosta i trasferimenti di funzioni am-

⁷ Cfr. il "Notiziario regionale" della prima quindicina di luglio 1982, pubblicato nei periodici locali: *Statut d'autonomie: la première commission du Conseil examine l'éventualité d'une mise à jour*. Da ultimo si ha notizia della presentazione di un progetto di revisione dello Statuto anche da parte del partito locale Union Valdôtaine, con contenuti in parte analoghi ad alcuni di quelli della proposta socialista, in parte ulteriori: cfr. il "Notiziario regionale" della seconda quindicina di gennaio 1983, pubblicato nei periodici locali, *Une révision du Statut d'autonomie s'impose*.

ministrative che all'inizio del 1972 erano stati attuati a favore delle Regioni ordinarie, per quanto già non fosse stato realizzato in precedenza (art. 1), e con varie integrazioni e deroghe tali da ampliare ulteriormente la sfera delle competenze regionali.

Tra queste ultime si possono ricordare il trasferimento in ordine alla toponomastica (art. 4); la prescrizione di un'intesa con la Regione per gli interventi di spettanza dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie ed aerodromi, anche se realizzati a mezzo di aziende autonome (art. 6, I comma); il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio (art. 16), di antichità e belle arti (art. 38), e quello in materia di istituzione di enti di credito di carattere esclusivamente locale (artt. 23-26).

Parallelamente, sono stati trasferiti ai Comuni e alle Comunità montane della Valle d'Aosta le funzioni che il D.P.R. n. 616 del 1977 aveva nel frattempo trasferito a tali enti nel territorio delle Regioni ordinarie (art. 3, I comma); mentre alla Valle sono state trasferite anche le funzioni che il D.P.R. n. 616 attribuisce, nelle Regioni ordinarie, alle Province (art. 3, II comma).

La legge n. 196 del 1978 affronta anche l'annoso problema delle competenze in materia scolastica. Lo Statuto all'art. 3 lett. g) attribuisce alla Regione competenza in materia di «istruzione materna, elementare e media». Già prima dello Statuto, con D.lg.C.p.S. 11 novembre 1946, n. 365, si era disposto il passaggio alle dipendenze dell'amministrazione della Valle d'Aosta delle scuole elementari e medie (art. 1), e si era previsto che la Valle provvedesse alle nomine degli insegnanti (art. 2) nonché all'istituzione dei relativi ruoli regionali, salva la possibilità di passaggio dai ruoli regionali a quelli statali e viceversa, secondo modalità da definirsi con successivi provvedimenti (art. 3).

Per lungo tempo, tuttavia, l'insegnamento era stato assicurato da insegnanti dei ruoli statali comandati a prestare servizio nella Valle ai sensi dell'art. 4, II comma, del citato D.lg.C.p.S. n. 365; la Regione non aveva istituito i ruoli regionali, ma aveva (con L.r. 21 aprile 1959, n. 3) istituito un semplice albo speciale del personale di ruolo statale in servizio nella Valle; e, ben inteso, provvedeva col proprio bilancio a tutti gli oneri relativi al funzionamento delle scuole e al pagamento degli insegnanti.

Le resistenze del corpo docente alla 'regionalizzazione' avevano dunque impedito l'attuazione del regime previsto dalle norme del 1946.

La scuola è rimasta a lungo un settore, per così dire, 'semiregionalizzato'. Scarsa attuazione aveva avuto anche la previsione statutaria relativa all'adattamento dei programmi alle necessità locali, nonché all'insegnamento di determinate materie in lingua francese⁸, in mancanza di chiarimenti circa la competenza

8 Cfr. il «quadro di ripartizione degli insegnamenti in lingua francese e italiana», relativo alle sole scuole materne ed elementari, di cui alla circolare della Valle d'Aosta 27 febbraio 1947, n. 123.

a nominare le apposite commissioni miste Stato-Regione e ad approvare tali adattamenti e prescrizioni.

Nuovi problemi nascevano poi con le norme statali relative agli organi collegiali scolastici a livello distrettuale e provinciale, e alla attività di sperimentazione ed aggiornamento educativi (legge 30 luglio 1973, n. 477; D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416; D.P.R. 31 maggio 1974, n. 419).

La situazione si è sbloccata con il D.P.R. 31 agosto 1975, n. 861, emanato in base alla delega prevista dalla legge n. 477 del 1973. Con tale provvedimento si è anzitutto sancita una nuova soluzione, pur sempre di compromesso, per la *vexata quaestio* del personale delle scuole valdostane, che è stato inquadrato in appositi ruoli, la cui consistenza è stata definita la prima volta dalla legge statale, ma le cui successive variazioni sono state demandate a determinazioni annuali della Regione (art. 1).

A tale personale si applicano integralmente, per quanto riguarda lo stato giuridico ed economico, le norme vigenti per il corrispondente personale della scuola statale, fermo restando che l'onere del trattamento economico è a carico della Regione (art. 2). Le competenze amministrative in materia di personale, spettanti per il personale statale ai Consigli scolastici provinciali e al Consiglio nazionale della pubblica istruzione, sono esercitate dal Consiglio scolastico regionale (art. 3); quelle spettanti ai provveditori e ai sovrintendenti scolastici sono esercitate dal sovrintendente agli studi per la Valle d'Aosta, di cui si sancisce espressamente la qualità di «funzionario della Regione» (art. 4). I concorsi di assunzione sono indetti dalla Regione, secondo le norme statali (salvo l'accertamento della conoscenza del francese), e di regola in concomitanza con i concorsi nazionali (art. 5). È prevista la possibilità di trasferimento a domanda dai ruoli ordinari dello Stato a quelli della Valle d'Aosta (salvo sempre l'accertamento della conoscenza del francese, secondo modalità stabilite dalla Regione: art. 9, ultimo comma) e viceversa.

Soluzione, se si vuole, ibrida, poiché non è chiaro se i ruoli del personale della scuola in Valle d'Aosta siano statali o regionali, ma che sul piano pratico ha consentito di conciliare le opposte esigenze di uno *status* degli insegnanti del tutto assimilato a quello degli altri insegnanti statali e del pieno esercizio da parte della Regione delle competenze amministrative in materia scolastica.

Il D.P.R. n. 861 del 1975 ha inoltre ribadito la competenza legislativa regionale, anche in materia di organi collegiali della scuola, e quella amministrativa nel campo dell'istruzione elementare e secondaria.

Con la legge n. 196 del 1978 anche il residuo contenzioso fra Stato e Regione in materia scolastica è stato composto, prevedendosi fra l'altro: la procedura per l'approvazione degli adattamenti dei programmi scolastici e delle disposizioni sull'insegnamento in lingua francese, attraverso atti della Regione previa intesa con il Ministro della pubblica istruzione, sulla base delle proposte del Consiglio scolastico regionale, sentite le commissioni miste di cui all'art. 40 St., nominate dal Presidente

della Giunta regionale (art. 28); l'estensione della competenza regionale agli istituti d'arte, ai licei artistici alle scuole popolari (art. 29); la competenza regionale per l'istituzione di nuove scuole (art. 30); la piena competenza regionale relativamente al personale delle scuole materne (art. 32); la facoltà della Regione di istituire un Istituto regionale di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi, in conformità alle norme del D.P.R. n. 419 del 1974, e l'esercizio delle competenze amministrative in materia di sperimentazione e innovazione di ordinamenti e strutture scolastiche e di aggiornamento culturale e professionale del personale delle scuole, da parte della Regione o dello Stato a seconda che si tratti di iniziative di interesse regionale o nazionale, ma sempre previa reciproca intesa (art. 33).

La legge n. 196 del 1978 ha inoltre dettato norme per l'assunzione in servizio di impiegati statali, e di enti pubblici non economici, nella Valle d'Aosta, in attuazione del disposto statutario dell'art. 38, III comma, ai cui sensi «le amministrazioni statali assumono in servizio nella Valle possibilmente funzionari originari della Regione o che conoscano la lingua francese»⁹. Si è previsto così che l'assegnazione di posti nei ruoli periferici delle varie carriere, che prevedano l'impiego in sedi della Valle d'Aosta, avvenga mediante apposito concorso per la copertura dei posti in detta Regione, con accertamento della conoscenza del francese (art. 51); che per il trasferimento di impiegati statali in Valle d'Aosta si dia preferenza a coloro che siano originari della Regione o conoscano la lingua francese (art. 52); che nelle assunzioni obbligatorie di impiegati delle carriere esecutive e ausiliarie l'essere originari della Regione o la conoscenza del francese costituiscano titolo di preferenza (art. 53). Un apposito gruppo di norme riguarda i concorsi e l'accertamento della conoscenza del francese (requisito obbligatorio) per i segretari comunali dei Comuni della Valle (artt. 55-58).

In terzo luogo si è dettata un'apposita disciplina del controllo di legittimità e di merito sugli atti amministrativi della Regione ai sensi dell'art. 46 dello Statuto (artt. 60-71).

Per vari aspetti la legge n. 196, come si è detto, andava oltre le competenze trasferite alle Regioni ordinarie dai decreti legislativi del 1972, e per quanto riguarda le competenze degli enti locali estendeva alla Valle le disposizioni del più recente D.P.R. n. 616 del 1977.

Invece l'estensione alla Regione delle ulteriori norme di trasferimento e di delega previste da quest'ultimo provvedimento statale a favore delle Regioni ordinarie è stata demandata a decreti legislativi, da emanarsi su proposta di una Commissione paritetica formata da tre rappresentanti del Governo e tre della Re-

⁹ Si vedano su questa disposizione, alcune osservazioni in F. Bassanini e V. Onida, *Problemi di diritto regionale*, vol. II, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, Milano 1971, pp. 275 ss.

gione, e sentita la Commissione interparlamentare per le questioni regionali (art. 72 della legge n. 196 del 1978; e successivamente, nello stesso senso, art. 3 legge 5 agosto 1981, n. 543). Si è in tal modo prevista una procedura per l'approvazione di nuove norme di completamento dell'ordinamento regionale, analoga a quella che gli altri statuti speciali contemplano per le relative norme di attuazione.

La delega di cui all'art. 72 della legge n. 196 del 1978 è stata poi rinnovata due volte, dalla legge 6 dicembre 1978, n. 827 e dall'art. 1 della legge 5 agosto 1981, n. 543. Ma mentre il primo provvedimento si limitò a rinviare ai criteri della primitiva delega, il secondo disciplinava *ex novo* tali criteri, introducendovi alcune modifiche che si traducono in altrettanti ampliamenti dell'autonomia regionale.

Infatti, mentre l'art. 72 della legge n. 196 del 1978 si limitava a prevedere che il trasferimento e la delega alla Regione Valle d'Aosta fossero «identici a quelli previsti per le Regioni a statuto ordinario», l'art. 1, II comma, n. 1 della legge n. 453 del 1981 disponeva che essi fossero non inferiori» a quelli disposti per le Regioni ordinarie, e dovessero «tenere conto delle particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione Valle d'Aosta». Inoltre, mentre venivano confermati gli altri due criteri, della preferenza per chi conosce il francese nel trasferimento di personale alla Regione, e della conferma integrale delle funzioni amministrative già esercitate dalla Valle, veniva aggiunto un nuovo criterio (art. 1, II comma, n. 5), secondo cui «rimane comunque esclusa nei confronti delle attività amministrative della Regione Valle d'Aosta la funzione di indirizzo e coordinamento» prevista dall'art. 3 della legge n. 382 del 1975 e dall'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977.

È da sottolineare in particolare il valore di principio di questa precisazione, che tende a configurare una 'specialità' dell'autonomia delle Regioni differenziate per quanto attiene ai limiti della competenza amministrativa, riecheggianti in un certo senso i caratteri della competenza legislativa primaria in confronto a quella ripartita spettante alle Regioni ordinarie.

Questa affermazione di principio, accolta dal Parlamento in contrasto con l'opinione del Governo, non ha mancato di suscitare preoccupazioni e riserve; essa contrasta con opposte previsioni presenti talora in norme di attuazione di altri statuti speciale¹⁰, ed appare in qualche modo contraddetta dalla disposizione dell'art. 70, III comma del D.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (emanato in base alla delega in discussione), che disciplinando le attribuzioni regionali in materia di

¹⁰ Lo rileva il *Rapporto sullo stato delle autonomie* del ministro per gli Affari regionali Aldo Aniasi, Roma 1982, pp. 59-60, 77. Sul problema della funzione di indirizzo e coordinamento nei riguardi delle Regioni speciali cfr. la relazione di S. Bartole, l'intervento di E. Gizzi, l'intervento dello stesso S. Bartole negli atti del Congresso di studi giuridici a cura della Regione Valle d'Aosta: *Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordinamento regionale italiano con particolare riguardo alla potestà legislativa primaria*, Padova 1979, pp. 42-44, 114-121, 121-123.

credito agevolato nelle materie di competenza della Regione, dispone che «la determinazione dei tassi minimi di interesse agevolati a carico dei beneficiari è operata ai sensi dell'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382», e cioè proprio nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento: riprendendo con ciò letteralmente il disposto dell'art. 109, III comma del D.P.R. n. 616 del 1977, ma contrastando appunto, a quanto pare, con il criterio della delega contenuta nel citato art. 1, II comma, n. 5, della legge n. 453 del 1981.

A questa delega l'art. 2 della legge n. 453 ne ha aggiunto una seconda, intesa a disciplinare il trasferimento alla Regione Valle d'Aosta delle funzioni ad essa spettanti per statuto, diverse da quelle considerate nel D.P.R. n. 616: «industria e commercio, previdenza e assicurazioni sociali, polizia locale urbana e rurale [materia considerata evidentemente bisognosa di disciplina speciale, diversa da quella dettata per le Regioni ordinarie, e ciò forse in dipendenza della spettanza al Presidente della Regione delle funzioni prefettizie], utilizzazione delle miniere, finanze regionali e comunali» nonché «ogni altra materia o parte di materia per le quali non si è ancora provveduto e che ad essa [Regione] spettano in forza dello Statuto speciale»; e altresì la «delega di ulteriori funzioni già attribuite alle Regioni a statuto ordinario».

A differenza della delega relativa all'estensione delle norme del D.P.R. n. 616, questa seconda è formulata praticamente senza indicazione di principi e criteri direttivi, limitandosi l'art. 2, II comma, della L. n. 453 a stabilire che «il trasferimento deve avvenire per settori organici di materia».

Il termine per questa seconda delega è più ampio (due anni, anziché 180 giorni, decorrenti dal 26 agosto 1981).

Le relative norme delegate non sono ancora state emanate al momento in cui scriviamo: mentre è stato emanato il D.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, che ha dettato «norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta» per la estensione ad essa della normativa del D.P.R. n. 616 (in forza della delega di cui all'articolo 1 della legge n. 453 del 1981), nonché della normativa relativa agli enti soppressi dettata con l'art. 1-bis del D.l. n. 481 del 1978, convertito con modificazioni nella legge n. 641 del 1978 (in forza dell'ulteriore delega, legata agli stessi termini, alle stesse procedure e agli stessi criteri direttivi, conferita con l'art. 16 della legge 26 novembre 1981, n. 690, sull'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta).

Il D.P.R. n. 182 è un provvedimento organico che, seguendo la falsariga e lo stesso impianto sistematico del D.P.R. n. 616 del 1977, estende alla Valle d'Aosta, con gli aggiornamenti che tengono conto della successiva legislazione statale, e con precisazioni, integrazioni e modeste deroghe, i trasferimenti e le deleghe disposti a favore delle Regioni ordinarie.

Le differenze più significative riguardano:

- a) la mancata previsione, in ottemperanza al criterio della delega già segnalato, della funzione statale di indirizzo e coordinamento;

- b) l'assenza di disposizioni corrispondenti all'art. 19 del D.P.R. n. 616 in materia di funzioni di polizia locale, essendosi demandata la disciplina di questa materia all'ulteriore decreto delegato previsto dall'art. 2 della legge n. 453 del 1981 (cfr. art. 16, II comma, D.P.R. n. 182).
- c) la mancata riserva allo Stato, in difformità dall'art. 24, n. 6, del D.P.R. n. 616, delle competenze residue del Comitato provinciale di assistenza e beneficenza, già soppresso con l'art. 3 del D.lg.C.p.S. 23 dicembre 1946, n. 532;
- d) in materia di fiere e mercati, l'attribuzione alla Regione delle competenze in materia di formazione e tenuta del calendario delle fiere, salvo comunicazione di esso al ministero dell'Industria (art. 29; cfr. invece l'art. 53 n. 3 del D.P.R. n. 616);
- e) in materia di turismo, la riserva allo Stato delle sole funzioni concernenti la istituzione e la gestione di uffici turistici stranieri e di frontiera, non di uffici di rappresentanza, di informazione e di promozione all'estero (art. 44, n. 3; cfr. invece l'art. 58 del D.P.R. n. 616);
- f) in materia di agricoltura, la previsione secondo cui gli interventi statali relativi agli impianti di raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita di prodotti, di interesse nazionale, avvengono, nel quadro della programmazione nazionale, «d'intesa con la Regione» (art. 39, II comma; cfr. invece art. 67 D.P.R. n. 616); la previsione di servizi antincendi boschivi da parte della Regione, il cui Presidente dispone altresì l'impiego in Valle del corpo dei vigili del fuoco (art. 40, III comma; cfr. invece l'art. 69 D.P.R. n. 616)¹¹;
- g) in materia di parchi naturali, il trasferimento pieno della competenza alla Regione, salvo il solo potere del Governo di «indicare alla Regione nuovi territori nei quali ritenga utile che siano istituite riserve naturali e parchi di carattere interregionale» (art. 52; cfr. invece art. 83 D.P.R. n. 616);
- h) in materia di edilizia residenziale pubblica, la previsione che la determinazione, riservata allo Stato, dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni avvenga «d'intesa con la Regione» (art. 59, n. 3; cfr. invece art. 88, n. 13, D.P.R. n. 616);
- i) in materia di acque, la più chiara disciplina relativa alle opere idrauliche, trasferite tutte alla competenza regionale per quanto concerne i bacini non interregionali, e delegate alla Regione, salvo alcune funzioni, per quanto riguarda i bacini interregionali (art. 60; cfr. gli artt. 89 e 90 del D.P.R. n. 616);

¹¹ Va ricordato che la Regione Valle d'Aosta ha competenza primaria in materia di «servizi antincendi» (art. 2, lettera z, St.). In proposito è da segnalare il disposto dell'art. 19 della legge n. 19 del 1978, secondo cui le funzioni statali in questa materia «si intenderanno trasferite alla Regione Valle d'Aosta all'atto dell'emanazione delle relative norme legislative da parte della Regione medesima».

- l) infine, la espressa previsione di una competenza della legge regionale a stabilire modalità e criteri per il trasferimento ai Comuni del personale e dei beni e servizi degli enti le cui funzioni sono attribuite ad essi ai sensi dell'art. 3 della legge n. 196 del 1978.

Va infine ricordata, fra i provvedimenti di attuazione legislativa dello Statuto emanati in questi ultimi anni, la nuova disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione, contenuta nella legge 26 novembre 1981, n. 690, di cui diremo più avanti (infra, § IX. 1).

3. Non tutti i problemi di attuazione statutaria sono tuttavia superati.

In primo luogo è ancora pendente, come si è detto, il procedimento per l'emanazione delle norme delegate previste dall'art. 2 della legge n. 453 del 1981, dirette a completare i trasferimenti e le deleghe alla Regione, con particolare riguardo alle materie diverse da quelle di competenza delle Regioni ordinarie.

È ancora *in fieri* la disciplina in materia di acque pubbliche: il ricordato art. 60 del D.P.R. n. 182 del 1982 contiene una disciplina delle opere idrauliche che, in parte, è destinata a valere «fino a quando non sarà diversamente disposto con la legge di riforma della disciplina delle acque». Inoltre recenti provvedimenti legislativi statali hanno previsto una qualche ingerenza della Regione in tema di concessioni di derivazioni di acqua per uso idroelettrico, recuperando alla Valle parte delle facoltà che la legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica le aveva precluso¹² (si ricordi la previsione statutaria dell'art. 7, ultimo comma, che subordina la concessione novantannuale a favore della Regione alla condizione che lo Stato non intenda fare oggetto le acque di un piano di interesse nazionale).

È tuttora inattuato l'art. 14 dello Statuto, che prevede la costituzione in zona franca del territorio della Valle d'Aosta.

Come è noto tale regime è stato sostituito finora dalla previsione di un'esenzione da imposte di fabbricazione e simili per determinati contingenti di prodotti (zucchero, caffè, birra, benzina, ecc.) immessi in consumo in detto territorio (cfr. da ultimo la legge 7 febbraio 1979, n. 44, che ritualmente dispone «in attesa che sia attuato il regime di zona franca»).

È probabile peraltro che, anche in vista dei profondi mutamenti intervenuti nella situazione economica della Valle, la rivendicazione relativa all'attuazione della zona franca sia destinata a restare ancora inappagata, pur se, data la sua consacrazione a livello costituzionale, non è facile ipotizzare una formale abolizione di tale previsione.

12 Cfr. legge 5 luglio 1975, n. 304; art. 20 legge 29 maggio 1982, n. 308.

II

1. Il modello organizzativo, a livello politico, della Regione Valle d'Aosta, quale emerge dallo Statuto speciale, è abbastanza simile a quello configurato per le Regioni ordinarie dall'art. 121 della Costituzione e dalle leggi statali di attuazione: un Consiglio poco numeroso (di 35 componenti, come i Consigli provinciali) eletto a suffragio diretto, in base a norme stabilite da legge statale (e non regionale, a differenza che nelle altre Regioni speciali), con un proprio Ufficio di presidenza, Consiglio che esercita le «funzioni normative» (quindi anche regolamentari, a differenza di quanto avviene nelle altre Regioni speciali) e le altre ad esso attribuite dallo Statuto e dalle leggi dello Stato (art. 26: le leggi della Regione, dunque, in linea di principio non potrebbero ampliare la sfera della competenza amministrativa consiliare, che pure è presupposta però dall'art. 36, laddove si prevedono deliberazioni non legislative, si intende della Giunta in sostituzione del Consiglio in caso di necessità e di urgenza); una Giunta composta da un Presidente e dagli assessori «preposti ai singoli rami dell'amministrazione» (art. 33, III comma), tutti qualificati come «organi esecutivi della Regione» (art. 32), ed eletti dal Consiglio nel proprio seno su proposta del Presidente (art. 33, III comma).

Peraltro la normativa regionale, fin dai primi anni dopo l'entrata in vigore dello Statuto, aveva adottato un modello organizzativo nettamente più vicino a quello tradizionale della Provincia (cui la Regione Valle d'Aosta, si ricordi, si è sostituita): ampie competenze amministrative devolute al Consiglio (ad es. lavori pubblici oltre il limite di spesa di competenza della Giunta, classificazione di strade, approvazione di programmi e piani di opere pubbliche, subconcessione di acque pubbliche, acquisto e alienazione di immobili, azioni da intentare in giudizio, nomina del personale, tutti gli atti non espressamente riservati alla competenza della Giunta e del Presidente: cfr. il regolamento delle attribuzioni e delle competenze del Consiglio, della Giunta e del Presidente della Giunta, approvato con delibera 28 luglio 1949, modificato con delibera 23 giugno 1955 e con legge regionale 28 luglio 1956, n. 3, *sub* Consiglio, numeri 4, 5, 9, 10, 11, 13, 15, 19), con facoltà di delegare la Giunta e facoltà di questa di sostituirsi in via di urgenza al Consiglio (reg. cit., *sub* Consiglio, n. 17, e *sub* Giunta, n. 18); un Presidente della Giunta chiamato a sovrintendere agli uffici e servizi e al personale e a firmare tutti gli atti della Regione (reg. cit., *sub* Presidente della Giunta, n. 7 e 8), salva la possibilità di delega di firma degli atti agli assessori o a consiglieri (reg. cit., *sub* Presidente della Giunta, n. 7 e 15); la Giunta competente per la deliberazione degli altri provvedimenti amministrativi (reg. cit. *sub* Giunta, nn. 1-23). Gli assessori, che per Statuto sono preposti ai singoli rami dell'amministrazione (art. 32 St.), sono quindi configurati

piuttosto come delegati dal Presidente oltre che come componenti dell'organo esecutivo collegiale¹³.

Di recente la legge regionale 7 dicembre 1979, n. 66, concernente «attribuzioni e competenze del Consiglio regionale, del Presidente del Consiglio, della Giunta regionale e del Presidente della Giunta», ha abrogato e sostituito interamente il vecchio regolamento 28 luglio 1949: ma il modello di riparto delle funzioni tra gli organi, che il legislatore ha seguito, non è distante da quello previgente, e anzi sostanzialmente lo ricalca con poche varianti. Il Consiglio perde la competenza in tema d'azioni da intentare in giudizio, passata alla Giunta (art. 3, lettera *v*); in materia di personale il Consiglio resta competente solo su quello della carriera direttiva (oggi dirigenti e vice dirigenti) (art. 1, lettera *m*), mentre prima provvedeva a tutto il personale degli *ex* gradi dal 1° al 6° (reg. 1949, *sub* Consiglio, n. 15). Il Presidente del Consiglio è dichiarato competente a mantenere i rapporti con la Commissione di coordinamento per quanto concerne i provvedimenti del Consiglio (art. 2, lettera *e*). È caduta la facoltà della Giunta di disporre storni fra articoli della stessa categoria, ma anche di capitoli diversi del bilancio (reg. 1949, *sub* Giunta, n. 15). Si è precisato che la generale sovrintendenza del Presidente della Giunta nei confronti degli uffici e dei servizi lascia salva la competenza degli organi del Consiglio per quanto concerne uffici e personale di questo (art. 4, lettera *b*); che il Presidente adotta gli atti dovuti e vincolati concernenti il personale (art. 4, lettera *p*), e mantiene i rapporti con la Commissione di coordinamento (art. 4, lettera *v*).

In materia elettorale, la già ricordata legge costituzionale n. 1 del 1972, che ha portato a cinque anni il mandato del Consiglio, è stata seguita dalla legge 5 maggio 1978, n. 157, che ha modificato in alcuni punti la legge elettorale 5 agosto 1962, n. 1257: l'elettorato passivo è stato portato da 25 a 21 anni; si sono esentate le liste corrispondenti a partiti o gruppi rappresentati in Consiglio dall'obbligo di presentazione da parte di un certo numero di elettori (sulla falsariga della legge 23 aprile 1976, n. 136); si è disciplinato il voto dei degenti in case di cura e dei detenuti (sulla falsariga, anche qui, della legge n. 136 del 1976).

Per quanto riguarda lo *status* dei consiglieri regionali, va segnalata la L.r. 11 agosto 1981, n. 48, che, anticipando le disposizioni della legge statale 5 luglio 1982, n. 441, ha istituito l'anagrafe patrimoniale dei membri del Consiglio, mediante obbligo per questi ultimi di presentare una dichiarazione annuale da cui risultino il loro stato patrimoniale e tutti i redditi provenienti da «attività di qualunque genere o natura».

Ma la legge va oltre, prevedendo uno speciale procedimento di inchiesta, a richiesta scritta di qualsiasi cittadino, circa la veridicità delle dichiarazioni presentate.

¹³ Nota il contrasto fra norma statutaria e la citata normativa regionale: R. Barbagallo, *La Regione Valle d'Aosta*, Milano 1978, p. 81.

L'inchiesta è deliberata dal Consiglio – che può respingere la richiesta, ritenendola insufficientemente motivata, solo con voto a scrutinio palese e a maggioranza di due terzi dei suoi componenti –, ed è affidata ad una speciale Commissione composta da cinque consiglieri, di cui due della minoranza, e da tre cittadini scelti dal Consiglio fra sei nominativi sorteggiati, a cura del Sindaco del Comune di residenza del consigliere interessato, nelle liste dei giudici popolari (art. 5).

L'inchiesta si conclude con una relazione scritta e documentata sottoposta a dibattito in Consiglio, ovvero, se non possa concludersi con un documento «esauriente e probatorio» per la mancata collaborazione dell'inquisito, con un documento informativo finale letto pubblicamente in Consiglio (salvo, nel caso emergano fatti che possano costituire reato, eventuale trasmissione degli atti alla magistratura e agli uffici finanziari dello Stato, i quali ultimi possono sempre chiedere la documentazione acquisita) (art. 6).

Da rilevare è soprattutto l'ampia pubblicità del procedimento estraneo e il coinvolgimento – estraneo alla tradizione parlamentare – di cittadini estranei agli organi politici della Regione.

Il regolamento interno del Consiglio regionale (adottato ai sensi dell'art. 19 St.), già deliberato il 25 luglio 1949, e poi più volte modificato, è stato sostituito da un nuovo regolamento approvato il 16 ottobre e il 21 novembre 1970. Esso si segnala per la disciplina estesa a talune materie di rilevanza in qualche modo esterna, che nelle Regioni ordinarie sono per solito regolate dagli statuti. Così è per la previsione di inchieste «su materie di pubblico interesse» (art. 24); per la disciplina dei poteri di iniziativa, con la previsione, oltre che dell'iniziativa legislativa propriamente detta, contemplata dagli artt. 27 e 28 dello Statuto, del potere, per la Giunta e per i consiglieri, di proporre che le commissioni permanenti o una commissione speciale siano «incaricate di condurre studi e ricerche ai fini della elaborazione di progetti di legge o di regolamento», e con la riserva alla Giunta dell'iniziativa di atti amministrativi, salva la facoltà per i consiglieri di «proporre che la Giunta regionale predisponga proposte di provvedimenti amministrativi su determinati argomenti» (art. 26); con la prescrizione dell'obbligo di indicare, nelle proposte comportanti aumento di spesa o diminuzione di entrate, «i conseguenti provvedimenti di carattere finanziario da adottare ai fini della legittimità» dei provvedimenti proposti (art. 27: e cfr. anche art. 62, ultimo comma, per gli emendamenti); e con la disciplina delle proposte di iniziativa popolare, in merito alle quali il Consiglio deve prendere una decisione definitiva entro sei mesi (art. 28). Così è ancora per la previsione del diritto di petizione (art. 29), non menzionato dallo Statuto, e per la previsione della revisione di ciascun conto consuntivo ad opera di un Collegio di tre revisori, eletti con voto limitato (art. 90). Così è infine per la disciplina delle mozioni di fiducia e sfiducia alla Giunta, pure ignorate dallo Statuto, che devono essere motivate e sono votate nei modi ordinari,

mentre per la presentazione di quelle di sfiducia occorre la sottoscrizione di almeno cinque consiglieri (art. 109).

Da segnalare, da ultimo, la norma dell'art. 49, secondo cui il deputato ed il senatore eletto in Valle d'Aosta possono essere invitati ad assistere alle sedute del Consiglio, nonché, su parere favorevole di questo, a farvi «comunicazioni su problemi di interesse della Valle d'Aosta, senza interferire né intervenire nella discussione degli argomenti all'ordine del giorno del Consiglio» (art. 49): interessante strumento di raccordo fra Consiglio e rappresentanti della Valle in Parlamento.

Al regolamento del 1970 sono state portate negli anni recenti poche modifiche, le più rilevanti delle quali attengono alla riduzione ad un mese del termine entro cui le Commissioni debbono riferire sui progetti di legge e di regolamento e sulle questioni di ordine generale (art. 21, modificato dall'art. 6 della delibera 28 giugno 1979, n. 341); alla riduzione del numero delle Commissioni permanenti, da sette a cinque (affari generali, finanze, programmazione, decentramento e partecipazione; assetto del territorio e tutela dell'ambiente; sviluppo economico; sicurezza sociale; promozione sociale e istruzione professionale), abbandonando la ripartizione delle competenze corrispondente agli assessorati e seguendo il criterio dei grandi settori organici di competenza regionale (art. 16, sostituito con la delibera n. 63 del 13 febbraio 1980); l'esclusione dalla composizione delle commissioni dei membri della Giunta, i quali si limitano a partecipare alle riunioni per le materie di rispettiva competenza, mentre secondo il testo precedente l'assessore competente era di diritto membro della commissione (artt. 17 e 19, modificati con la delibera da ultimo citata; permane invece la facoltà delle commissioni di chiamare a far parte di esse per ogni materia uno o più esperti da esse nominati: art. 17, V comma); la facoltà delle commissioni di rielaborare i disegni di legge, sottoponendo al Consiglio un testo sul quale avviene la discussione in assemblea (art. 21, integrato con la deliberazione da ultimo citata); la previsione dei resoconti integrali delle sedute pubbliche del Consiglio (art. 117, sostituito con la deliberazione n. 684 del 19 dicembre 1980).

La Regione ha disposto per legge, già dal 1974, una forma di finanziamento dei gruppi consiliari.

Originariamente (L.r. 11 novembre 1974, n. 43) questo consisteva nella messa a disposizione di una sede, con arredi e attrezzature, per ciascun gruppo, e nell'erogazione di una somma base fissa uguale per tutti i gruppi e di un'altra correlata (non proporzionalmente, però) alla consistenza dei gruppi: somme che questi gestivano in completa autonomia provvedendo ad ogni spesa, compresa quella di personale. Successivamente non solo il contributo finanziario è stato accresciuto (L.r. n. 5 del 1979 e n. 25 del 1981), ma è stata prevista l'utilizzazione, da parte dei gruppi, di personale degli uffici di segreteria della presidenza del Consiglio, assegnato ad essi dall'Ufficio di presidenza, nonché di servizi e di materiali procurati e pagati dalla Regione (L.r. n. 5 del 1979).

2. L'ordinamento dei servizi e degli uffici regionali è stato delineato nella legge regionale 28 luglio 1956, n. 3, che contestualmente disciplinava la pianta organica del personale e lo stato giuridico ed economico del personale medesimo. Tale ordinamento è rimasto fondamentalmente immutato, incentrato com'è sulla Presidenza, da cui dipendono l'Ufficio presidenza e la Segreteria generale (art. 8), e su sette assessorati (art. 2): agricoltura e foreste; finanze; industria, commercio, artigianato e trasporti (che ha assunto tale nuova denominazione e ha acquisito le competenze in materia di trasporti, già proprie dell'assessorato al turismo, con la L.r. 10 dicembre 1980, n. 49); lavori pubblici; pubblica istruzione; sanità e assistenza sociale; turismo, urbanistica e beni culturali (che ha assunto tale nuova denominazione, modificando quella precedente di assessorato del turismo, antichità e belle arti, ma ha le stesse competenze di prima: art. 1, L.r. 28 dicembre 1979, n. 85).

Di recente è intervenuta invece una nuova disciplina organica dello stato giuridico ed economico del personale, sancita con L.r. 30 aprile 1980, n. 18. La nuova legge, ispirandosi a principi oggi comuni nella disciplina dei dipendenti pubblici, ed accolti negli accordi collettivi nazionali, sopprime la ripartizione del personale in impiegati e salariati (art. 1, II comma); dispone l'inquadramento del personale in cinque livelli funzionali e in qualifiche vice-dirigenziali e dirigenziali (art. 1, I comma); stabilisce per il personale non dirigente un trattamento economico basato su sei classi retributive e aumenti biennali costanti (art. 3); prevede l'attribuzione della posizione economica e giuridica nei livelli di inquadramento in base ai criteri del «maturato economico» e del «maturato in itinere» (artt. 10 e 11); disciplina i compiti dei vice dirigenti e dei dirigenti, in particolare prevedendo per questi ultimi compiti di direzione dei servizi con potestà decisoria, e funzioni provvedimentali e di rappresentanza dell'amministrazione (artt. 16-19); istituisce la conferenza dei dirigenti (art. 11); disciplina le responsabilità per l'esercizio delle funzioni dirigenziali (art. 21), l'accesso alle qualifiche vice-dirigenziali per concorso (art. 23) e alle qualifiche dirigenziali mediante corsi di formazione con esame finale previa ammissione al corso mediante concorso interno (art. 24); prevede per i dirigenti un trattamento economico onnicomprensivo corrispondente a quello previsto per i dirigenti superiori dell'amministrazione civile dello Stato (art. 28).

La qualifica di segretario generale resta, ma, mentre nel precedente ordinamento ad essa corrispondeva l'unico posto in organico di gruppo A/1, la nuova legge la ricomprende fra le qualifiche dirigenziali, e corrispondentemente dispone l'abrogazione della disposizione che riservava al Segretario generale i compiti di «direzione, coordinamento e controllo dei servizi ed uffici regionali» (art. 14, I parte, L.r. n. 3 del 1956, abrogata dall'art. 37 della L.r. n. 18 del 1980). Si è indebolito quindi, se non è scomparso del tutto, il modello di amministrazione accentrato al vertice, con la figura del Segretario generale sovraordinata a tutti gli altri dipendenti, a favore di un modello più settorializzato.

Anche nell'amministrazione della Regione Valle d'Aosta è rilevabile da tempo la presenza (caratteristica degli apparati regionali) di numerosi organi collegiali, spesso con partecipazione di rappresentanti di categorie o di organizzazioni sociali, o di esperti esterni, e con compiti consultivi, istruttori e talora di amministrazione attiva. In particolare, alcuni di questi organi sono stati istituiti fin dal momento in cui la Valle fu costituita in amministrazione autonoma, in sostituzione di enti strumentali dello Stato soppressi (e i cui organi erano formati con analoghi criteri), ovvero di organi collegiali previsti dalla legislazione statale a livello provinciale: fra i primi possono ricordarsi il Comitato valdostano per il turismo, e il Comitato per l'espletamento delle attribuzioni della Camera di commercio, istituiti dagli artt. 9 e 13 del D.lg.C.p.S. n. 532 del 1946 in sostituzione, rispettivamente, dell'Ente provinciale per il turismo e della Camera di commercio; fra i secondi il Comitato di assistenza e beneficenza pubblica della Valle d'Aosta (che ha sostituito il CPAB) e il Consiglio sanità della Valle d'Aosta (che ha sostituito il Consiglio provinciale di sanità), istituiti rispettivamente dall'art. 3 e dall'art. 2 del D.lg.C.p.S. n. 532 del 1946; e il Comitato regionale per la caccia (di cui agli artt. 2 e ss. L.r. 23 maggio 1973, n. 28 e già prima agli artt. 2 e ss. L.r. 15 maggio 1953, n. 1), che ha sostituito il Comitato provinciale per la caccia. Diremo più avanti degli organi collegiali operanti in materia di programmazione economica (S III.2). Da ultimo, la L.r. 14 maggio 1982, n. 9, ha previsto la formazione di una Commissione di studi per la riforma dell'organizzazione amministrativa regionale e il riordinamento degli enti locali: la Commissione è stata istituita il 28 giugno 1982 e risulta composta, oltre che dal Presidente della Giunta o da un consigliere da lui delegato, da tre docenti universitari, uno svizzero e due italiani¹⁴.

Il personale dipendente della Regione è costantemente aumentato nel tempo. La pianta organica stabilita con la legge regionale 30 giugno 1972, n. 13, prevedeva un totale di 427 posti di ruolo, di cui 38 in carriera direttiva, 120 in carriera di concetto, 171 in carriera esecutiva e 98 in carriera ausiliaria. La nuova pianta organica stabilita con la legge regionale 9 febbraio 1978, n. 1, vedeva i posti di ruolo aumentati a 810, di cui peraltro 80 ascritti a servizi il cui personale era prima fuori dell'organico regionale (Laboratorio regionale di igiene, funivia Buisson-Chamois, Casa da gioco di Saint-Vincent, Convitto regionale di Châtillon). Al netto di tali servizi, l'aumento è stato di 303 posti (70,969%), con punte di oltre il 100% di aumento negli Assessorati della pubblica istruzione e della sanità, e di quasi il 100% in quelli dell'agricoltura e del turismo e nella Segreteria della Giunta.

Al 31 dicembre 1982 il personale di ruolo in servizio, era salito a 1348 unità, oltre a 100 unità non di ruolo e 104 assunti a contratto (assistenti ai lavori in servizio

¹⁴ Cfr. il "Notiziario regionale" della prima quindicina di luglio 1982 pubblicato nei periodici locali: *Le Président Andrione nomme la Commission d'étude législative*.

presso l'assessorato dei lavori pubblici: la distribuzione risulta dalla tabella 1). Tuttavia 419 posti afferiscono a servizi prima non previsti (personale non docente delle scuole e convitto regionale di Aosta), mentre è stato trasferito il personale già in servizio presso il Laboratorio regionale d'igiene e profilassi. Al netto di tali trasferimenti di servizi si registrano 147 unità di personale di ruolo in più rispetto all'organico del 1978 (+18,79%). L'aumento più consistente riguarda ancora l'Assessorato all'agricoltura (oltre il 100%), mentre è diminuito, presumibilmente a seguito della costituzione dei ruoli sanitari, il personale dell'Assessorato della sanità e assistenza sociale.

3. Gli enti dipendenti dalla Regione sono in Valle d'Aosta in numero inferiore che nelle altre Regioni, essenzialmente perché con la costituzione della Valle in amministrazione autonoma furono soppressi, come si è ricordato, taluni enti strumentali sopravvissuti invece, a livello provinciale, nel restante territorio nazionale (Ente provinciale per il turismo e Camera di commercio)¹⁵. Sono sopravvissuti invece anche in Valle d'Aosta, pure se talora trasformati, enti di tipo consortile previsti dalla legislazione nazionale, con la partecipazione di Comuni o di privati: è il caso del Consorzio intercomunale del bacino imbrifero montano della Valle d'Aosta, costituito con dPGR 29 ottobre 1955, n. 328, ai sensi della legge statale 27 dicembre 1953, n. 959 (mentre il Consorzio regionale antitubercolare, istituito dall'art. 6 del D.lg.C.p.S. n. 532 del 1946, è stato ora soppresso a seguito della riforma sanitaria); dei consorzi di miglioramento fondiario (cfr. L.r. 14 agosto 1962, n. 18, art. 3), dei consorzi irrigui (cfr. art. 19 L.r. 28 luglio 1956, n. 3), del Consorzio regionale per la tutela dell'incremento e l'esercizio della pesca (cfr. artt. 2 ss. L.r. 10 maggio 1952, n. 2, e ora artt. 2 ss. L.r. 11 agosto 1976, n. 34).

Vanno ancora ricordati, per completezza, il Convitto regionale di Châtillon; il Convitto "Federico Chabod", già nazionale, e trasferito alla Regione, come ente da essa dipendente, dall'art. 31 della legge n. 196 del 1978; e l'Istituto regionale di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi per la Valle d'Aosta, che l'art. 33 della legge n. 196 del 1978 ha previsto e disciplinato come ente formalmente regionale (la Regione nomina il Consiglio di amministrazione, che però comprende anche rappresentanti nominati d'intesa con il Ministro della pubblica istruzione, e provvede al finanziamento e ad ogni altro adempimento amministrativo), ma soggetto alla disciplina della legislazione statale.

Per quanto riguarda gli enti creati esclusivamente in base a legge regionale, all'Ente valdostano per l'artigianato tipico, istituito dalla L.r. 9 maggio 1963, n.

¹⁵ Peraltro risulta che di recente è stata proposta, in particolare dai rappresentanti degli industriali, la ricostituzione di un organismo come la Camera di commercio: cfr. il "Notiziario regionale" della seconda quindicina di novembre 1981, pubblicato nei periodici locali: *La reconstitution de la Chambre de commerce à Aoste*.

12 in sostituzione del preesistente Comitato valdostano per l'artigianato, si è aggiunta negli anni più recenti l'azienda autonoma "Agraria regionale valdostana", istituita con L.r. 23 maggio 1973, n. 27, con compiti di assistenza tecnica a favore degli agricoltori, e con organi direttivi formati dagli agricoltori partecipanti, oltre che da esperti nominati dalla Regione.

Recentemente la Regione, in base alla L.r. n. 12 del 1982 ha promosso, congiuntamente alla Casa ospitaliera del Gran San Bernardo, la costituzione di una Fondazione per la gestione della Scuola di agricoltura di Aosta e per lo svolgimento di attività di sperimentazione agricola: si tratta di una soluzione, realizzata nelle forme del diritto privato, intermedia fra il modello dell'ente strumentale (posto che nel Consiglio di amministrazione della Fondazione siedono rappresentanti della Regione, e che questa contribuisce sia alla costituzione del patrimonio sia agli oneri di gestione della Fondazione) e quello del sostegno all'attività di interesse pubblico in un soggetto privato (dato che la Fondazione ha tale natura giuridica, e nel promuoverla ha concorso con la Regione la Casa ospitaliera del Gran San Bernardo).

La Regione Valle d'Aosta ha poi da tempo sviluppato una diffusa presenza nel capitale di società per azioni operanti in diversi campi di interesse regionale: dagli impianti di risalita (spa "Pila"; spa "Funivie Gran Paradiso"; spa "SAGIT - Società per azioni Gressoney per l'incremento turistico"; spa "ISAG" con sede a Gressoney-la-Trinité; spa "Società Funivie di Champoluc"; spa "Funivie Piccolo San Bernardo"; spa "Le Alte Vette" con sede a Valtournenche), alla valorizzazione turistica in generale (spa "Alpila" per la valorizzazione turistica della conca di Pila), alle strade e autostrade (spa "Società Autostrade Torino-Ivrea-Valle d'Aosta-ATIVA"; spa "Società Italiana per il Traforo stradale del Gran San Bernardo - SITRASB"; spa "Società Autostrade Valdostane"), alla distribuzione del latte (spa "Centrale del latte di Aosta"), al commercio (spa "Gestione magazzini generali Aosta"), all'industria (la società avente per scopo la locazione finanziaria di impianti e macchinari alla COROS srl, prevista dalla L.r. n. 64 del 1974, concernente interventi per il recupero occupazionale nel Comune di Cogne).

Nella legislazione recente, oltre a provvedimenti che autorizzano la sottoscrizione di nuovo capitale in preesistenti società a partecipazione regionale, e alla citata partecipazione ad una società finanziaria per il sostegno di attività industriale (L.r. n. 64 del 1979), è da rilevare la promozione della società per azioni "Finanziaria regionale Valle d'Aosta", con compiti di sostegno alle medie e piccole imprese (L.r. n. 16 del 1982); nonché la partecipazione che la Regione ha assunto in consorzi di garanzia fidi a favore di diverse categorie di operatori economici della Valle: industriali (L.r. n. 32 del 1976 e n. 24 del 1978), albergatori (L.r. n. 22 del 1978), artigiani (L.r. n. 23 del 1970), commercianti (L.r. n. 25 del 1978), agricoltori (L.r. n. 43 del 1982).

III

1. Si è già detto del modello organizzativo adottato dalla Regione, con forte presenza del Consiglio anche nell'ambito dell'attività amministrativa.

Questo modello non poteva che risultare confermato e rafforzato dalla tendenza, emersa come è noto nel primo decennio di vita delle Regioni ordinarie, ad accentuare il ruolo del Consiglio e delle sue commissioni nell'ambito dei procedimenti programmatori e amministrativi.

Così anche nella legislazione recente della Valle d'Aosta è dato di ritrovare modelli procedimentali consueti nelle Regioni ordinarie: direttive consiliari per la concessione di contributi da parte della Giunta (vedi ad es. L.r. n. 41 del 1977, relativa a contributi a favore degli artigiani); determinazioni della Giunta assunte previo parere della Commissione consiliare competente per materia (vedi ad es. L.r. n. 14 del 1971, concernente contributi ai Comuni per la realizzazione di infrastrutture ricreativo-sportive: al di sopra del limite di spesa di competenza della Giunta la concessione di contributi è deliberata dal Consiglio; L.r. n. 40 del 1975, concernente assegnazione gratuita di libri di testo agli alunni delle scuole secondarie); piani proposti dalla Giunta con la collaborazione di organi consiliari, e approvati dal Consiglio (vedi ad es. L.r. n. 6 del 1979, concernente il piano di intervento nel settore dell'informatica); piani di riparto di contributi allegati alla legge che dispone la spesa (vedi ad es. L.r. n. 49 del 1977, n. 45 del 1979).

2. Con la legge regionale 31 luglio 1965, n. 13, la Valle d'Aosta aveva affidato la elaborazione di studi tecnici preparatori per la redazione di un piano di sviluppo economico e sociale quinquennale alla società *SORIS* (ricerche di mercato - studi economici) di Torino. Il piano avrebbe dovuto essere elaborato dalla Giunta, sentita una Commissione regionale di ricerche economiche e sociali, ed approvato dal Consiglio. Due anni dopo, con L.r. 10 aprile 1967, n. 10 (poi modificata con L.r. 21 marzo 1969, n. 4), la L.r. n. 13 del 1965 veniva abrogata. Veniva creata una struttura stabile per la programmazione (Ufficio regionale per la programmazione; Comitato tecnico consultivo formato da sette esperti; Commissione consultiva regionale, formata da 42 membri, nella persona degli esperti del Comitato tecnico, e di rappresentanti di uffici regionali e statali, dei Comuni, dei sindacati e delle categorie economiche, nonché di singole imprese di rilievo regionale, e degli Istituti di credito operanti in Valle); e veniva nuovamente prevista la formazione del Piano regionale di sviluppo economico e sociale, sottoposto dalla Giunta all'approvazione del Consiglio. Con L.r. 30 agosto 1970, n. 18 si prevedeva l'affidamento di incarichi per la elaborazione di ricerche e studi tecnici integrativi e di aggiornamento necessari per la redazione degli strumenti di programmazione regionale.

A sua volta, già la L.r. 28 aprile 1960, n. 3 (il cui art. 1, che dichiarava l'intero territorio della Valle «bellezza naturale di pubblico interesse e zona di particolare importanza turistica», fu poi dichiarato incostituzionale per violazione del principio del giusto procedimento: sentenza n. 13 del 1962 della Corte costituzionale), aveva previsto la formazione di un «piano regolatore regionale urbanistico e paesaggistico» da approvarsi con deliberazione del Consiglio, e nel quale avrebbero dovuto «incorporarsi» i piani regolatori comunali (art. 5). Con L.r. 11 marzo 1968, n. 9, fu poi approvato uno specifico piano regolatore della conca di Pila, destinato ad essere incorporato nel piano regionale, peraltro mai deliberato.

Le procedure della programmazione economica e territoriale furono innovate con la legge regionale n. 13 del 1973, istitutiva delle Comunità montane, che prevede la formazione di piani pluriennali per lo sviluppo economico e sociale delle Comunità e di piani urbanistici comprensoriali, per ciascuna Comunità, formati col concorso di queste secondo gli indirizzi della Regione (art. 15).

La legge n. 10 del 1967 sulla programmazione è stata in seguito interamente sostituita dalla legge regionale 15 marzo 1978, n. 12, concernente «organi, uffici e procedure per la programmazione regionale». Essa prevede la formazione di un «piano regionale di sviluppo», di durata quinquennale e scorrevole, che definisce: «la situazione economica, sociale e di assetto territoriale della Regione»; «le indicazioni per la programmazione economica e sociale e gli indirizzi per l'assetto territoriale della Regione» (da attuare con i piani urbanistici comprensoriali); «le proposte per la programmazione nazionale» (art. 3). Il piano deve essere approvato annualmente con delibera del Consiglio, ed è destinato ad essere attuato sia con le leggi, gli atti amministrativi e il bilancio della Regione, delle Comunità montane, degli altri enti locali territoriali e non territoriali; sia con il piano urbanistico e paesaggistico regionale e i piani urbanistici comprensoriali previsti dalla precedente legislazione; sia infine con uno strumento nuovo, il «programma pluriennale di attività e di spesa della Regione», approvato dal Consiglio con la legge di bilancio, e destinato a definire le azioni programmatiche e i progetti di intervento, e contenente il bilancio pluriennale della Regione (artt. 6, 7, 8).

Le strutture per la programmazione restano fundamentalmente quelle di prima: l'Ufficio programmazione (che però non si prevede più operi mediante incarichi esterni, bensì con il proprio organico), a cui si aggiunge l'Ufficio documentazione e statistica, il Comitato tecnico di sette membri esperti, e la Commissione consultiva regionale, la cui composizione è variata: sono 34 membri scelti fra i rappresentanti delle forze politiche presenti in Consiglio, di ciascuna delle Comunità montane (il Presidente e un membro per la minoranza), dei Comuni, dei sindacati e delle organizzazioni di categoria, del movimento cooperativo, delle Aziende di soggiorno, degli Istituti di credito (non più di singole imprese) (art. 11).

Si rinvia a successive leggi per la disciplina delle modalità e procedure di formazione, attuazione e verifica del piano di sviluppo e dei piani territoriali, nonché del programma pluriennale di attività e di spesa (art. 16). Tali leggi peraltro mancano ancora, ad eccezione di quella che disciplina la contabilità ed il bilancio della Regione (L.r. n. 68 del 1979).

Complessivamente la nuova legge (che riecheggia la disciplina in vigore in varie Regioni ordinarie) ha accentuato l'aspetto partecipativo della programmazione, con forte presenza di esponenti del Consiglio e più in generale delle minoranze (sia del Consiglio regionale sia degli enti minori) e maggiore coinvolgimento istituzionale del Consiglio, al cui Presidente è affidata la nomina della Commissione consultiva; ed ha cercato di definire un quadro generale degli strumenti di programmazione, il cui contenuto resta peraltro largamente affidato a future scelte nonché alla pratica esperienza degli strumenti previsti dalle norme.

La legge regionale 7 dicembre 1979, n. 68, ha dettato, come si è detto, «norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione». Essa si ispira apertamente alla disciplina che questa materia ha ricevuto, per le Regioni ordinarie, con la legge statale 19 maggio 1976, n. 335 (cui rinvia come fonte sussidiaria di disciplina della materia: art. 88); in particolare, in tema di collegamenti fra bilancio e programmazione, di bilancio pluriennale, di leggi di spesa, di classificazione delle entrate e delle spese in bilancio, di entrate da mutui, di procedure di spesa, di rendiconto, di responsabilità degli amministratori e dei dipendenti.

Non mancano tuttavia alcune particolarità o previsioni difformi. Non è previsto il bilancio di cassa, ma solo quello di competenza (art. 23). È prevista la facoltà per la Giunta di presentare al Consiglio, contemporaneamente al bilancio, un «disegno di legge finanziaria», «al fine di adeguare le spese del bilancio della Regione agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e annuale», e con cui «possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio» (art. 19); riprendendo il nome, ma solo parzialmente il contenuto della legge finanziaria prevista per lo Stato dalla legge n. 468 del 1978, poiché, nella Regione, sono demandate alla legge di bilancio, ad esempio, la «modulazione» delle quote annuali delle leggi di spesa pluriennali, e la determinazione dell'equilibrio complessivo fra entrate e spese in bilancio (artt. 17 e 27).

È accolta la distinzione tra spese per funzioni normali e per ulteriori programmi di sviluppo, definite queste ultime semplicemente in base all'esistenza di un concorso specifico di assegnazioni statali finalizzate alla realizzazione di programmi regionali di sviluppo (artt. 28, 29 e 30).

La legge contiene poi una disciplina puntuale dei compiti dell'Assessorato finanze in materia di bilancio e di spesa, modellati su quelli demandati, a livello statale, ai Ministri del tesoro e del bilancio (art. 86); mentre rinvia a future leggi

per la disciplina dei contratti e dell'amministrazione del patrimonio (art. 81), e dei controlli di gestione (art. 82).

IV

Lo Statuto speciale prevede i due classici istituti di democrazia diretta, il referendum (ad iniziativa di quattromila elettori, oltre che della Giunta o di un terzo dei consiglieri) e l'iniziativa popolare (esercitata da almeno tremila elettori).

Il referendum previsto dall'art. 30 dello Statuto sembra, per la verità, di tipo sospensivo piuttosto che abrogativo¹⁶. Invece il legislatore regionale, quando, solo pochi anni fa, ha dettato le norme di attuazione dell'istituto (L.r. 7 maggio 1975, n. 16), conformandosi alle vedute prevalenti circa la inammissibilità di forme di referendum legislativo diverse da quello abrogativo, anche a livello regionale, e alla interpretazione che dell'analogia disposizione dello Statuto sardo aveva dato il legislatore di quella Regione, ha configurato il referendum come diretto all'abrogazione totale o parziale di una legge regionale in vigore: sancendo così la singolarità di un referendum abrogativo che può essere promosso non solo da minoranze consiliari, ma dalla stessa Giunta regionale.

Per il resto, la legge regionale disciplina il referendum sulla falsariga di quello nazionale, comprese le restrizioni circa il periodo in cui può essere depositata la richiesta (dal 1° gennaio al 30 settembre di ogni anno, ma con esclusione dell'anno anteriore alla scadenza del Consiglio e dei sei mesi successivi all'elezione di questo: artt. 5 e 8); il divieto di cumulare la consultazione referendaria con le elezioni del Consiglio (oltre che con elezioni nazionali o referendum nazionali) e quindi la sospensione dell'*iter* referendario in caso di anticipato scioglimento del Consiglio (art. 12); il breve termine di tre mesi per la raccolta delle firme (artt. 7, I comma); il divieto di riproposizione, per cinque anni, di referendum svoltisi con esito negativo (art. 24: si aggiunge per di più il divieto, per un anno, di promuovere nuove raccolte di firme a sostegno di un referendum, in caso di mancato raggiungimento del quorum di richiedente: art. 7, V comma). Anche la procedura è ricalcata su quella nazionale, con l'affidamento all'Ufficio regionale per il referendum, costituito presso il Tribunale di Aosta, del compito di vagliare preventivamente l'ammissibilità delle richieste di referendum (art. 9: disposizione, questa, analoga a quella delle leggi regionali sarda e del Trentino-Alto Adige dichiarate illegittime con la sentenza n. 43 del 1982 della Corte costituzionale).

In complesso dunque il legislatore regionale ha manifestato uno scarso favore per l'istituto referendario, in conformità al clima politico prevalente anche a livello

16 Cfr. in proposito V. Onida, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, in "RTDP", XXI, 1971, pp. 262-64; contra R. Barbagallo, *La Regione Valle d'Aosta* cit., pp. 94-95.

nazionale. Qualche maggiore favore ha mostrato per l'iniziativa popolare, solo nel senso che ha sancito l'obbligo per il Consiglio di adottare una decisione definitiva entro sei mesi, e ha ammesso la possibilità di invitare i rappresentanti dei promotori a illustrare l'iniziativa davanti alla Commissione consiliare: art. 34, I e II comma.

Comunque, si tratta di istituti rimasti quasi sulla carta: non risulta, dall'entrata in vigore della legge, alcuna iniziativa di referendum, mentre il 3 luglio 1981 vennero presentate al Consiglio due proposte di iniziativa popolare (entrambe non approvate), rispettivamente in tema di contributi ai Comuni per opere pubbliche e servizi sociali e culturali, e di interventi per l'edilizia abitativa.

Altri istituti di partecipazione popolare applicati nella Regione riguardano la gestione di servizi sociali: oltre agli organi collegiali della scuola, istituiti anche in Valle d'Aosta secondo la disciplina vigente in tutto il paese (salva la sostituzione del Consiglio scolastico regionale a quello provinciale, di cui si è già detto *retro*, § 1.2), segnalata l'ampiezza delle competenze demandate ai comitati di gestione degli asili nido dagli artt. 11 e seguenti della legge regione 20 dicembre 1973, n. 39. Tali comitati, formati da un rappresentante dell'ente gestore (Comune o consorzio di Comuni), da uno delle famiglie degli utenti, del dirigente dell'asilo nido, da un rappresentante delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e da uno eletto dal personale (art. 12: per il Comune di Aosta i rappresentanti sono in numero superiore), provvedono fra l'altro ad erogare i fondi per la gestione dell'asilo nido, a decidere sulle domande di ammissione, a fissare l'orario giornaliero di apertura e entro certi limiti il calendario annuale, ad adottare il regolamento delle funzioni del personale (art. 14).

Da segnalare è la presenza della Regione nel campo dell'informazione.

Per quanto riguarda la stampa, la legge regionale 15 maggio 1974, n. 13, prevede «allo scopo di assicurare l'informazione sull'attività della Regione», contributi finanziari, commisurati al numero di pagine e alla tiratura, ai periodici locali che pubblicano un notiziario regionale redatto dall'Ufficio stampa della Regione.

Nel campo dell'informazione radio-televisiva¹⁷, non ha ancora avuto applicazione organica il disposto dell'art. 19 lettera *c* (e 20, VII comma) della legge statale n. 103 del 1975 che prevede l'effettuazione da parte della concessionaria del servizio pubblico di trasmissioni, fra l'altro, in lingua francese per la Regione Valle d'Aosta. Invece (in relazione alla previsione dell'art. 19, lettera *a*, della stessa legge), il 20 novembre 1974 è stato sottoscritto un protocollo di accordo stipulato fra la Regione, il ministero delle Poste e la RAI-TV, che prevede l'installazione di impianti atti a consentire la ricezione in Valle d'Aosta delle trasmissioni in lingua

¹⁷ A cui si riferisce la L.r. n. 38 del 1978, che autorizza la spesa per il funzionamento del Comitato regionale per il servizio radio-televisivo.

francese di un'emittente francese (primo e secondo programma dell'ORTF) e di una svizzera (Télévision de la Suisse Romande), mentre la Regione ha disposto la erogazione di un apposito contributo finanziario (cfr. anche la L.r. n. 40 del 1982).

Come nelle altre Regioni poi, anche in Valle d'Aosta hanno iniziato le trasmissioni, in lingua italiana (salvo una radio, che trasmette in francese), varie emittenti locali via etere, riguardo alle quali la Regione peraltro non interviene, né ha finora competenza ad intervenire.

La particolarità linguistico-culturale della popolazione valdostana è alla base, come è noto della specialità dell'autonomia regionale della Valle d'Aosta. Lo Statuto si è preoccupato essenzialmente del problema della lingua, prevedendo un bilinguismo pieno (art. 38, I e II comma), la preferenza, nelle assunzioni di personale nelle amministrazioni statali, per gli originari della Regione o per coloro che conoscono il francese (art. 38, III comma), l'insegnamento del francese nelle scuole (art. 39).

Per questa parte, come s'è visto (retro, S I.2), l'attuazione piena dello Statuto discende da norme di attuazione di recente emanazione (D.P.R. 31 agosto 1975, n. 861, e art. 28 legge n. 196 del 1978, per la scuola; artt. 50-58 legge n. 196 del 1978, per l'assunzione di funzionari addetti ad amministrazioni statali e dei segretari comunali).

Nell'attività ufficiale della Regione e nella vita pubblica, il bilinguismo è puntigliosamente osservato e l'uso del francese è diffuso; come pure vi è larga apertura ad apporti della cultura di lingua francese e a rapporti con le comunità francofone confinanti (si pensi ad esempio alla convenzione per la ricezione dei programmi televisivi francesi e svizzeri, di cui s'è detto al § IV.2.).

Nella legislazione recente si prevedono poi interventi specifici riconducibili alla tutela della cultura locale.

Già nella legge regionale 30 luglio 1976, n. 30, che detta norme in materia di biblioteche di enti locali o di interesse locale, si includono fra i fini delle biblioteche la diffusione della conoscenza della lingua, della storia e delle tradizioni locali e la difesa del «particolarismo dell'etnia valdostana» (art. 2, lettera g).

Successivamente la legge regionale 9 dicembre 1981, n. 79, ha previsto contributi regionali alle associazioni culturali che abbiano come obiettivi lo studio della storia e dell'ambiente valdostani, la conservazione delle tradizioni, la difesa della cultura e del patrimonio valdostani, «la diffusione della lingua francese e del dialetto franco-provenzale, del tedesco e del walser», e che per lo svolgimento delle loro attività si servano di tali lingue e dialetti. A sua volta la legge regionale 11 agosto 1981, n. 53, riconosce, tutela e disciplina i «giochi tradizionali valdostani», affidando il coordinamento della relativa attività sportiva ad una apposita «Federazione sport popolari valdostani» (inquadrate fra le strutture regionali che

fanno capo al CONI), e prevedendo la realizzazione di campi da gioco, la estensione dei contributi previsti per le attività sportive, la presenza di tali giochi nella scuola.

Una recente proposta di modifica dello Statuto, presentata al Consiglio regionale dal gruppo socialista (vedi nota 4) prevede fra l'altro il «libero uso nella vita pubblica» oltre che del francese, del «franco-provenzale».

Particolare attenzione ha poi ricevuto di recente il piccolo gruppo, stanziato in tre Comuni della Valle, che parla un dialetto tedesco, il «Walser». La proposta ora ricordata prevede il libero uso della «parlata walser» nei Comuni interessati, e la riserva di un posto nel Consiglio regionale per tale comunità. La proposta di legge costituzionale presentata alla Camera dall'on. Dujany il 31 marzo 1982 (vedi nota 3) prevede forme di riconoscimento e tutela di tali popolazioni, la garanzia della loro rappresentanza nel Consiglio regionale, e in particolare l'introduzione obbligatoria della lingua tedesca nella scuola.

Si vedrà più oltre (§ VIII. 2.) come la recente legge regionale n. 92 del 1982 abbia creato una nuova Comunità montana che comprende i soli tre Comuni «Walser», all'esplicito fine di riconoscere la particolarità culturale di questa piccola comunità.

V

1. Come si è ricordato (retro, § I.1.), una singolarità dello Statuto speciale della Valle d'Aosta è la previsione di due soli tipi di potestà legislativa regionale, «primaria» (art. 2 St.), e di «integrazione e attuazione delle leggi della Repubblica» (art. 3 St.).

È tuttavia discussa la vera natura di questo secondo tipo di competenza legislativa, secondo taluni da assimilarsi, nonostante la formulazione letterale dello Statuto, a quella «ripartita» delle Regioni ordinarie, secondo altri invece competenza integrativa vera e propria, secondo altri ancora competenza *sui generis*, intermedia fra i due tipi tradizionalmente individuati¹⁸.

Ma, al di là della disputa dottrinale, e benché formalmente le leggi regionali emanate nelle materie di cui all'art. 3 dello Statuto dichiarino talora di contenere «norme integrative e di attuazione» di leggi statali (ma, significativamente, ciò accade soprattutto nelle materie diverse da quelle in cui anche le Regioni ordinarie hanno competenza: cioè l'istruzione, su cui si veda ad es. la L.r. n. 22 del 1972 in tema di scuole materne; o la previdenza sociale su cui si veda ad es. la L.r. n. 57 del 1980, contenente norme integrative e di attuazione del TU sull'assicurazione obbligatoria contro gli

¹⁸ Cfr. nel primo senso, V. Onida, *Aspetti cit.*, pp. 266-275; F. Bassanini e V. Onida, *Problemi cit.*, vol. II, pp. 223 ss.; nel secondo senso R. Barbagallo, *La Regione Valle d'Aosta cit.*, pp. 23 ss.; la terza tesi è affermata da A. Di Giovine, *Osservazioni sulla potestà legislativa prevista dall'articolo 3 dello statuto della Valle d'Aosta, in Il ruolo delle autonomie speciali cit.*, pp. 181 ss.

infortuni), in realtà la legislazione regionale emanata nelle materie di competenza «integrativa» non si discosta, quanto ad ampiezza delle scelte autonome della Regione, dalla legislazione «concorrente» delle Regioni ordinarie nelle stesse materie.

E ciò si spiega agevolmente, se si tiene conto da un lato della nota tendenza della legislazione nazionale a ridurre gli spazi della legislazione regionale «concorrente» entro limiti che la assimilano sostanzialmente a una normativa integrativa; dall'altro lato della pratica impossibilità, per il legislatore nazionale, di disciplinare per la Valle d'Aosta materie come la sanità o l'assistenza (che appartengono alla competenza «integrativa» della Regione) con dettaglio maggiore di quanto non avvenga per le Regioni ordinarie.

Nella pratica, dunque, appare molto difficile sostenere che la legislazione regionale valdostana in queste materie incontri i limiti propri di una competenza di semplice integrazione e attuazione.

Due esempi: la Regione Valle d'Aosta ha esteso con propria legge (L.r. 11 agosto 1975, n. 40) la distribuzione gratuita dei libri di testo agli alunni non solo delle scuole medie ma anche delle scuole secondarie di secondo grado, pur avendo competenza solo «integrativa» sia in materia di assistenza che d'istruzione (comprensiva dell'assistenza scolastica, secondo la precisazione di cui all'art. 23 del D.P.R. n. 182 del 1982, che peraltro considera di competenza regionale la erogazione gratuita di libri di testo solo «per la scuola d'obbligo»). Ancora, la Regione, che pure ha competenza solo «integrativa» in materia di sanità e di assunzione di pubblici servizi, ha potuto disciplinare ampiamente con legge (L.r. n. 11 del 1973 e altre successive, fino alla recente L.r. n. 37 del 1982) lo smaltimento dei rifiuti solidi e i relativi servizi.

2. Che non sussistano gravi incertezze né motivi di conflitto circa l'ampiezza della potestà legislativa «integrativa» della Valle d'Aosta è indirettamente confermato dall'esame dei casi in cui sono state sollevate questioni di costituzionalità relative a leggi di questa Regione.

Nonostante l'abbondante produzione legislativa della Valle d'Aosta, le questioni di costituzionalità giunte all'esame della Corte costituzionale sono state assai poche anche negli anni recenti. Dal 1971 al 1981 solo tre questioni sono state portate dal Presidente del Consiglio dei ministri all'esame della Corte con giudizi promossi in via principale nei confronti di leggi riapprovate dal Consiglio regionale: in due casi erano contestate leggi che disciplinavano il trattamento economico del personale regionale, e la successiva «abrogazione» da parte della Regione delle leggi impugnate ha condotto a pronunce di cessazione della materia del contendere¹⁹; nel terzo caso, non ancora deciso, è stata impugnata una legge in materia di vincolo

¹⁹ Cfr. le sentenze della Corte 25 giugno 1980, n. 101 (in "GCost", XXV, 1980, parte I, p. 780), resa nel giudizio concernente una legge sulla determinazione delle nuove misure dell'assegno

di destinazione sugli immobili adibiti ad uso alberghiero, sostenendosi da parte dello Stato che sussiste in materia riserva di legge statale e che le norme in questione atterrebbero al diritto privato²⁰ (si noti che in materia di industria alberghiera la Regione ha competenza primaria: art. 2 lettera *g* dello Statuto).

Altre quattro questioni di costituzionalità su leggi valdostane sono state sollevate in via incidentale: contestandosi volta a volta la violazione della riserva di legge statale in materiale penale²¹, la illegittima sottrazione alla Corte dei conti della competenza a pronunciarsi sulla regolarità dei conti resi dai tesoriери dei Comuni²², la violazione della libertà di circolazione e del diritto di proprietà, nonché la pretesa mancanza di competenza della Regione in materia di tutela della proprietà agricola²³, la violazione del principio del giusto procedimento e dei principi di autonomia comunale e di decentramento nella disciplina di procedure urbanistiche²⁴.

Come si vede, nessuna questione ha riguardato la sfera della potestà legislativa «integrativa» della Regione.

3. Non si potrebbe certo ripetere oggi l'osservazione, formulata tempo fa in dottrina, circa uno scarso uso dello strumento legislativo da parte della Regione Valle d'Aosta²⁵. Infatti nel decennio trascorso la produzione legislativa regionale è stata alquanto abbondante, attestandosi su poco meno di 100 leggi all'anno. Si tratta naturalmente in molti casi di provvedimenti di integrazione o modifica o rifinanziamento di leggi preesistenti; ma non mancano leggi con una certa pretesa di

pensionabile e della quota di aggiunta di famiglia a favore del personale regionale; e 22 dicembre 1980, n. 187 (*ivi*, p. 1610), resa nel giudizio concernente una legge sulla determinazione della nuova misura della tredicesima mensilità spettante al personale regionale.

20 Cfr. il ricorso 20 maggio 1981 del Presidente del Consiglio dei ministri, in "GCos", XXVII, 1982, parte II, p. 850.

21 Cfr. l'ordinanza del Pretore d'Aosta che ha sollevato la questione di legittimità dell'art. 12 della L.r. 9 novembre 1956, n. 6, in materia di protezione della flora spontanea, questione decisa dalla Corte con sentenza di rigetto 30 dicembre 1972, n. 210 (in "GCos", XVII, 1972, p. 2266).

22 Cfr. l'ordinanza del magistrato della Corte dei conti relatore nel giudizio di conto nei confronti del tesoriere del Comune di Rhêmes-St-Georges, 23 gennaio 1979 (in "GCos", XXIV, 1979, parte II, p. 1062) che ha sollevato questione di legittimità (tuttora pendente) degli artt. 30, 31 e 32 della L.r. 15 maggio 1978, n. 11 in materia di controlli sugli enti locali.

23 Cfr. l'ordinanza del Pretore d'Aosta 4 aprile 1979 (in "GCos", XXV, 1980, parte II, p. 258) che ha sollevato questione di legittimità (tuttora pendente) di alcuni articoli della L.r. 1° aprile 1977, n. 18, concernente il divieto di circolazione dei veicoli a motore in determinate strade.

24 Cfr. l'ordinanza 10 aprile 1980 del TAR di Aosta (in "GCos" XXV, 1980, parte II, p. 1948) che ha sollevato questione di legittimità (tuttora pendente) della L.r. 11 marzo 1968, n. 9 che ha approvato il piano regolatore della conca di Pila e ha demandato alla Giunta regionale l'approvazione dei progetti di utilizzazione.

25 Cfr. L. Orusa, *Relazione sulla attività legislativa della Regione autonoma della Valle d'Aosta*, in "RTDP", XVII, 1968, p. 336; V. Onida, *Aspetti cit.*, p. 287.

organicità, sia con riferimento ad aspetti organizzativi (così in materia di attribuzioni degli organi regionali: L.r. n. 66 del 1979; di programmazione regionale: L.r. n. 12 del 1978; di contabilità della Regione: L.r. n. 16 del 1975; di controllo sugli enti locali: L.r. n. 15 del 1971 e n. 11 del 1978), sia con riguardo a diversi ambiti di intervento regionale (ad esempio in materia di asili nido: L.r. n. 39 del 1973; di caccia: L.r. n. 28 del 1973; di Comunità montane: L.r. n. 13 del 1973; di fondi di rotazione per la promozione di iniziative economiche: L.r. n. 33 del 1973; di biblioteche di enti locali o di interesse locale: L.r. n. 30 del 1976; di lavori pubblici: L.r. n. 17 del 1978; di pesca: L.r. n. 34 del 1976; di organizzazione dei servizi socio-sanitari: L.r. n. 60 del 1978, n. 2 del 1980 e n. 21 del 1981; di ordinamento della professione di maestro di sci: L.r. n. 72 del 1977; di urbanistica: L.r. n. 14 del 1978, n. 11, n. 32 e n. 74 del 1979; di tutela delle acque dall'inquinamento: L.r. n. 59 del 1982).

L'intervento si è esteso a tutti gli ambiti di competenza regionale, «primaria» e «integrativa», compresi taluni meno consueti, come la tutela del paesaggio agricolo (L.r. n. 7 del 1973 e n. 50 del 1978); gli edifici di interesse storico e artistico (L.r. n. 4 del 1981); la cooperazione (L.r. n. 53 e n. 55 del 1978, e n. 6 del 1981); gli istituti di credito locali (L.r. n. 21 del 1980, concernente l'istituzione di una cassa rurale); la raccolta e lo smaltimento di rifiuti (L.r. n. 11 del 1973, n. 20 del 1975, n. 8 del 1977, n. 14 del 1981, n. 37 del 1982); le fonti di energia (L.r. n. 44 del 1980 e n. 52 del 1982); gli interventi intesi ad assicurare il recupero dell'occupazione nel campo industriale (L.r. n. 64 e n. 65 del 1979, concernenti interventi relativi a due situazioni particolari, nei Comuni di Cogne e di Verrès); le miniere (L.r. n. 15 del 1981).

VI

1. Quanto alla potestà amministrativa della Regione, si è già riferito (*retro*, § I.2.) dei nuovi trasferimenti o deleghe di funzioni realizzati con le norme di attuazione dello Statuto emanate nel 1976 e nel 1982, o di imminente realizzazione (art. 2 legge n. 453 del 1981); e si è pure ricordata l'espressa esclusione (sancita dall'art. 1, II comma, n. 5, della legge n. 453 del 1981) della funzione statale di indirizzo e coordinamento nei confronti delle attività amministrative della Valle.

Qui va solo aggiunto che tali trasferimenti hanno comportato in qualche caso il passaggio alla Regione di uffici o organi collegiali prima facenti parte dell'apparato statale: così è stato per l'Ufficio regionale della protezione civile e per il Comitato regionale per la protezione civile, che nelle Regioni ordinarie sono statali (art. 21 L. n. 196 del 1978); dell'Ufficio del genio civile di Aosta, salvi i servizi e le sezioni la cui attività inerisce a competenze rimaste statali (art. 71, n. 196 del 1978); degli uffici statali corrispondenti a quelli trasferiti alle Regioni ordinarie dal D.P.R. n. 616 del 1977, e ancora esistenti in Valle d'Aosta (art. 73 D.P.R. n. 182 del 1982).

2. Come è noto, il controllo sugli atti amministrativi della Regione Valle d'Aosta è affidato ad un'apposita Commissione di coordinamento. A lungo è tuttavia mancata (in assenza di norme di attuazione dello Statuto) la legge statale che disciplinasse, ai sensi dell'art. 46 St., i modi e i limiti di esercizio del controllo, nonché i casi di controllo di merito: onde si applicavano le norme dettate dalla legge n. 62 del 1953 per le Regioni ordinarie, restando però escluso ogni controllo di merito (come del resto prevedeva l'art. 10 del D.lgs. 7 settembre 1945, n. 545)²⁶.

Solo con la legge n. 196 del 1978 si è disciplinata l'attività di controllo della Commissione, modellandola sulla falsariga di quella delle commissioni di controllo costituite presso le Regioni ordinarie ai sensi degli artt. 41 e ss. della legge n. 62 del 1953: controllo su tutti gli atti esclusi quelli di mera esecuzione di altri atti, termine di venti giorni per il controllo, potere di annullamento o di richiesta di chiarimenti o elementi integrativi di giudizio (art. 60 L. n. 196 del 1978); controllo di merito su atti di alienazione, acquisto, somministrazione e appalti di valore superiore a 500 milioni, e sull'alienazione o acquisto di titoli del debito pubblico, di titoli di credito, azioni e obbligazioni (art. 61), nella forma della richiesta di riesame, entro venti giorni, all'organo competente della Regione (non, quindi, sempre il Consiglio), che può riapprovare l'atto, senza regole particolari di maggioranza (art. 62); possibilità di dichiarare immediatamente esecutivi gli atti, esclusi quelli soggetti a controllo di merito (art. 63); diritto della Regione di essere udita dalla Commissione (art. 64).

Tale sistema di controllo, soprattutto per la prescrizione di termini rigorosi, oltre che per la presenza nella Commissione di un membro designato dalla Regione, è in definitiva più favorevole di quello – basato sulla competenza della Corte dei conti – instaurato nelle altre Regioni speciali.

Vanno segnalate, infine, le disposizioni di legge statali che hanno sancito poteri sostitutivi del Governo nei confronti della Regione Valle d'Aosta: in caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio di funzioni delegate comportanti adempimenti da svolgersi entro termini perentori, ai sensi dell'art. 39 della legge n. 196 del 1978 (sulla falsariga di quanto previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 2 della legge n. 382 del 1975); in caso di persistente inadempimento degli organi regionali nello svolgimento delle attività amministrative di attuazione delle direttive comunitarie (previa prefissione di termine per provvedere, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, e sentita la Regione), ai sensi dell'art. 4, III comma, del D.P.R. n. 182 del 1982, e già prima dell'art. 27 della legge 9 maggio 1975 n. 153 in materia di agricoltura (anche qui sulla falsariga di quanto disposto dall'art. 6 del D.P.R. n. 616 del

²⁶ Cfr. in proposito R. Barbagallo, *La Regione Valle d'Aosta* cit., p. 118.

1977); infine in caso di inerzia regionale nell'attuare la direttiva CEE sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, ai sensi dell'art. 2 della legge 10 maggio 1976, n. 352.

È da ricordare che la previsione del potere sostitutivo nei confronti dell'amministrazione regionale, in caso di inadempimento degli obblighi comunitari, contestata dalla Regione Valle d'Aosta (con altre Regioni e Province autonome) davanti alla Corte costituzionale, con riguardo alla legge n. 153 del 1975, è stata riconosciuta legittima da questa con sentenza n. 182 del 22 luglio 1976; e che anche la disposizione citata della legge n. 352 del 1976, la quale aveva previsto l'intervento sostitutivo (del Parlamento) nel caso di inerzia del legislatore regionale, pure contestata dalle stesse Regioni e Province autonome, è stata riconosciuta legittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 81 del 26 luglio 1979. Questa disposizione deve ora però ritenersi assorbita da quella generale dell'art. 4, II comma, del D.P.R. n. 182 del 1982, il quale estende alla Valle d'Aosta la regola per cui, in mancanza della legge regionale di attuazione delle direttive CEE, «sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni» (in conformità a quanto previsto dall'art. 6, II comma, del D.P.R. n. 616 del 1977).

VII

1. Fino alla sesta legislatura (1972-76) compresa, l'utilizzo da parte del Consiglio regionale della Valle d'Aosta (come del resto da parte degli altri Consigli regionali delle Regioni ad autonomia speciale), del potere di iniziativa di leggi statali non è stato particolarmente abbondante: nella sesta legislatura, sui 109 progetti di legge d'iniziativa regionale (molti dei quali presentati in testi identici da più Regioni) uno solo²⁷, concernente «norme per le elezioni politiche in Val d'Aosta», fu presentato da questo Consiglio regionale: esso non ebbe seguito (la legge 5 maggio 1978, n. 157, avente lo stesso oggetto, fu approvata solo nella legislatura successiva).

In particolare la Valle d'Aosta non si associò a nessuna delle iniziative assunte in quegli anni da varie Regioni ordinarie in materie come l'elezione a suffragio diretto dei delegati italiani al Parlamento europeo o la riforma del servizio radio-televisivo²⁸.

Nella settima legislatura (1976-79) (che vide considerevolmente ridursi l'iniziativa delle Regioni ordinarie: complessivamente furono presentati solo 15 progetti di iniziativa regionale) la Valle d'Aosta fu più presente, con tre progetti, in tema rispettivamente di rivalutazione dei sovracaroni idroelettrici a favore dei

²⁷ Cfr. *Atti Senato*, n. 234, presentato il 25 luglio 1972.

²⁸ Cfr. notizie complete sulle iniziative regionali nelle ultime tre legislature nel rapporto di F. Capodiecchi sul Parlamento (parte II, S II.2), in questo Archivio.

Consorzi di bacini imbriferi montani e dei Comuni rivieraschi²⁹, di norme per la Valle d'Aosta in materia di elezione dei rappresentanti italiani nel Parlamento europeo³⁰, di modifiche alla legge sul finanziamento pubblico dei partiti³¹. Nessuna di queste iniziative ebbe seguito.

Nell'ottava legislatura (quella in corso), fino al 31 marzo 1980 risultavano presentati dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta già sei progetti, tutti ancora pendenti: oltre a quelli, già ricordati, concernenti modifiche allo Statuto speciale (vedi note 1 e 2), se ne contano: uno concernente la istituzione delle direzioni compartimentali dell'amministrazione delle poste in alcune piccole Regioni, fra cui la Valle d'Aosta³²; uno concernente modificazione della legge n. 44 del 1979 sulla concessione alla Valle dell'esenzione fiscale per determinate merci e contingenti³³; uno concernente norme di aggiornamento degli importi di iscrizione all'albo nazionale dei costruttori³⁴; uno concernente norme per il trasferimento alle Regioni Valle d'Aosta e Piemonte delle funzioni amministrative per la gestione del Parco nazionale del Gran Paradiso³⁵.

2. La Regione Valle d'Aosta è forse quella nella quale, in forza del modo in cui venne realizzato, fin dal 1945, l'ordinamento autonomo, più ci si è avvicinati al modello dell'autogoverno, attraverso la soppressione degli uffici periferici dello Stato (a cominciare dalla Prefettura) e il loro passaggio alla Regione.

Questo processo ha segnato qualche ulteriore avanzamento anche negli ultimi dieci anni, attraverso il definitivo riconoscimento del carattere di ufficio esclusivamente regionale della Sovrintendenza agli studi (art. 4 D.P.R. n. 861 del 1975), e il trasferimento alla Regione di alcuni uffici statali operato con la legge n. 196 del 1978 e con l'art. 73 del D.P.R. n. 182 del 1982 (su cui vedi *infra*, § VI.1.).

Tuttavia la presenza dell'apparato periferico dello Stato nella Valle non è del tutto scomparsa: a parte gli organi giudiziari ordinari (Preture e Tribunale) e speciali (TAR e Commissioni tributarie) e gli uffici finanziari e del tesoro, resta ad esempio una parte degli uffici del Genio civile.

È da segnalare anzi che in qualche caso è stata realizzata o richiesta la costituzione di nuovi uffici dello Stato e di aziende autonome statali nella Valle, scorporandoli da uffici esistenti con giurisdizione territoriale più ampia comprendente il territorio valdostano.

29 Cfr. *Atti Senato*, n. 584, presentato il 16 marzo 1977.

30 Cfr. *Atti Senato*, n. 777, presentato il 20 giugno 1977.

31 Cfr. *Atti Senato*, n. 1490, presentato il 6 dicembre 1978.

32 Cfr. *Atti Senato*, n. 408, presentato il 30 ottobre 1979.

33 Cfr. *Atti Senato*, n. 703, presentato il 5 febbraio 1980.

34 Cfr. *Atti Senato*, n. 871, presentato il 6 maggio 1980.

35 Cfr. *Atti Senato*, n. 1036, presentato il 23 luglio 1980.

È il caso del compartimento regionale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade per la Valle d'Aosta, istituito con l'art. 9 della legge n. 196 del 1978; e potrebbe essere il caso della direzione compartimentale delle poste, se venisse accolta la proposta presentata al Parlamento dal Consiglio regionale, della quale si è riferito (vedi nota 31).

In tema di amministrazione statale, vanno da ultimo richiamate le norme della legge n. 196 del 1978 (*retro*, § I.2.), concernenti l'assunzione in servizio di impiegati statali nella Valle d'Aosta, in attuazione dell'art. 38, III comma, dello Statuto, con l'introduzione del requisito o del motivo di preferenza della conoscenza del francese; e l'estensione all'amministrazione regionale delle funzioni dell'Avvocatura dello Stato (eccetto che nei giudizi in cui siano parte la Regione e lo Stato, salvo il caso del litisconsorzio, e ferma la facoltà della Regione d'avvalersi di liberi professionisti) (art. 59).

3. Come è noto, lo Statuto speciale (sulla falsariga del precedente D.lg.C.p.S. 15 novembre 1946, n. 355) prevede una speciale competenza del Presidente della Regione per l'istituzione degli uffici di conciliazione e (in via delegata) per le nomine e per gli altri provvedimenti relativi ai giudici conciliatori e vice-conciliatori (art. 41). Inoltre il D.lg.C.p.S. 15 novembre 1946, n. 367, integrato dal D.l. 3 aprile 1948, n. 371 e dalla legge 1° marzo 1949, n. 76, aveva istituito la Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta, operante sia in sede amministrativa (presieduta in tal caso dal rappresentante del ministero degli Interni, presidente della Commissione di coordinamento), sia in sede giurisdizionale, con competenza sui ricorsi concernenti la legittimità degli atti della Regione e degli enti pubblici da essa vigilati, nonché sui ricorsi spettanti nel restante territorio nazionale alla competenza delle Giunte provinciali amministrative e dei Consigli di prefettura.

In base all'art. 1 della legge 1° marzo 1949, n. 76, la Giunta aveva assunto anche la competenza propria della Giunta provinciale amministrativa in materia, oltre che di ricorsi amministrativi, di contenzioso tributario.

Mentre non si registrano novità quanto agli uffici di conciliazione, il sistema particolare di giustizia amministrativa della Valle è caduto con la sentenza della Corte costituzionale 9 aprile 1968 n. 33, che, facendo seguito alla sentenza n. 30 del 1967 concernente la Giunta provinciale amministrativa, ha ritenuto illegittime le norme sulla composizione della Giunta in sede giurisdizionale e sul procedimento davanti ad essa (artt. 1, II e III comma, 3, 5, 7 del D.lg.C.p.S. n. 367 del 1946). Pertanto anche i compiti di giustizia amministrativa già spettanti a tale Giunta, come quelli già attribuiti alle Giunte provinciali amministrative e ai Consigli di prefettura, erano confluiti, rispettivamente, nella giurisdizione generale di legittimità del Consiglio di Stato e nella giurisdizione della Corte dei conti in materia contabile.

La legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali, ha adeguato la situazione a quella delle altre Regioni, prevedendo l'istituzione del TAR della Valle d'Aosta.

A sua volta il D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, sulla revisione del contenzioso tributario, prevedendo l'istituzione delle Commissioni tributarie di primo grado con competenza territoriale e sedi identiche a quelle dei tribunali (art. 2, I comma), e l'istituzione delle Commissioni di secondo grado con sede in ogni capoluogo di Provincia (art. 3, I comma), ha comportato l'istituzione in Aosta delle Commissioni di primo e di secondo grado, con identica competenza territoriale. Nella Commissione di secondo grado la metà dei membri è scelta fra le persone designate dal Consiglio regionale, cui spetta il compito altrove attribuito ai Consigli provinciali (art. 3, VII comma).

4. Si è già ricordato il modesto contenzioso costituzionale sollevato con riguardo alla legislazione regionale della Valle (retro, § V.2.). Non si registra alcun caso di conflitto di attribuzioni sollevato dallo Stato.

Resta da accennare ai pochi casi nei quali è stata la Regione a promuovere giudizi di costituzionalità contro le leggi statali (nessun conflitto di attribuzione è stato promosso dalla Valle d'Aosta dal 1971 ad oggi). Si sono già ricordati i due giudizi, conclusi con sentenze di rigetto, con i quali la Valle d'Aosta impugnò disposizioni di leggi statali che prevedono poteri sostitutivi del Governo nei confronti dell'amministrazione e del legislatore regionale (sentenze n. 182 del 1976 e n. 81 del 1979: vedi *retro*, § VI.2.).

Un unico altro giudizio è stato promosso, questa volta con successo, per l'impugnazione dell'art. 31 della legge n. 468 del 1978 sulla riforma del bilancio dello Stato, il quale prevede l'obbligo per le Regioni di tenere le proprie disponibilità liquide in conti correnti non vincolati con il Tesoro, prelevandole sulla base di preventivi trimestrali di cassa. Tale disposizione è stata ritenuta dalla Corte costituzionale, con la sentenza 8 giugno 1981, n. 95, illegittima per quanto concerne la Regione Valle d'Aosta (oltre che la Regione Sardegna), in quanto contrastante con le disposizioni della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, che, disciplinando allora l'ordinamento finanziario della Valle, prevedeva accrediti mensili a favore della Regione per le quote di proventi tributari ad essa devolute; disposizioni che, incidendo sulla materia disciplinata dallo Statuto, potevano essere modificate, in forza dell'art. 50, III comma, dello Statuto medesimo, solo «in accordo con la Giunta regionale» (cfr. anche l'art. 16 della legge n. 1065 del 1971).

VIII

1. Il sistema degli enti locali in Valle d'Aosta è semplificato dall'inesistenza

dell'ente intermedio, a seguito della soppressione della Provincia e del suo assorbimento nella Regione; ma per il resto è connotato dagli stessi caratteri e dagli stessi problemi delle altre Regioni italiane: la piccola o piccolissima dimensione demografica di gran parte dei Comuni, le difficoltà e le incertezze nella realizzazione di forme associative fra di essi, la tensione fra tendenze centralistiche regionali e rivendicazione di autonomie e particolarismi locali.

In materia di circoscrizioni comunali la situazione è rimasta quella definita nel 1946, quando con decreti del Presidente del Consiglio della Valle furono ricostituiti ventisette Comuni già soppressi durante il fascismo, nel 1928-29, e fu costituito il nuovo Comune di Gaby. I Comuni sono dunque 74, dei quali Aosta raggruppa circa un terzo dell'intera popolazione della Valle, mentre gli altri 73 si collocano nelle ultime fasce di ampiezza demografica³⁶.

L'unico intervento regionale degli anni recenti in materia riguarda la revisione della denominazione francese ufficiale di molti Comuni (già ripristinata con decreto del Presidente del Consiglio della Valle 15 gennaio 1946), realizzata con legge regionale 9 dicembre 1976, n. 61.

2. Poiché quasi l'intero territorio della Valle d'Aosta è montano, tutti i Comuni della Regione sono interessati dalla legislazione nazionale sulla montagna.

Con decreto del Presidente della Giunta regionale 29 ottobre 1955, n. 328 (modificato con decreto 26 marzo 1962, n. 63) fu costituito fra tutti i Comuni della Valle il Consorzio del bacino imbrifero montano della Dora Baltea, ai sensi della legge 27 dicembre 1953, n. 959. Non risulta a tutt'oggi che il consorzio sia stato sciolto, come pure è previsto ora dall'art. 5 della legge statale 22 dicembre 1980, n. 925.

Le Comunità montane sono state istituite in Valle d'Aosta, ai sensi della legge statale 3 dicembre 1971, n. 1102, con legge regionale 5 aprile 1973, n. 13. Essa ha ripartito la Valle in sette zone omogenee, comprendendo un numero di Comuni variabile fra cinque (1^a zona) e tredici (7^a zona); tutti i Comuni della Regione sono naturalmente inclusi in tali zone.

La Comunità è stata configurata dalla legge come «organo intermedio di decentramento amministrativo, organizzativo ed operativo, nonché minima unità territoriale di programmazione socio-economica e di pianificazione urbanistica» (art. 3): quindi secondo una linea non dissimile da quella che in altre Regioni ha portato a sperimentare i comprensori.

³⁶ Precisamente, Aosta, con 39.072 abitanti su un totale di 114.591, è l'unico Comune della Regione con più di 5.000 abitanti; 29 Comuni hanno meno di 500 abitanti, 18 fra 500 e 1.000 abitanti, 15 fra 1.000 e 2.000, 8 fra 2.000 e 3.000, 1 fra 3.000 e 4.000 e 2 fra 4.000 e 5.000 (dati al 31 dicembre 1979).

L'organizzazione delle Comunità è incentrata sul Consiglio, «massimo organo deliberante», chiamato non solo ad approvare statuto, bilanci, piani e programmi, ma anche a deliberare acquisti, alienazioni, accensione di mutui, e ad adottare ogni altro provvedimento non di competenza del direttivo (art. 9), e composto dai sindaci e da due rappresentanti, di cui uno della minoranza, di ogni Comune (art. 8). Le norme per l'elezione del direttivo sono demandate agli statuti (art. 6).

La Comunità adotta «in base alle indicazioni della programmazione regionale», un «piano pluriennale per lo sviluppo economico-sociale del proprio territorio», (art. 15, I comma, modificato dall'art. 8 della L.r. 16 marzo 1976, n. 12), che viene «preso in esame» dal Consiglio regionale, previa istruttoria della Giunta, ai fini della decisioni sui finanziamenti (art. 19); e procede «alla formazione e adozione del piano urbanistico comprensoriale, secondo gli indirizzi dati dal Consiglio regionale» (art. 15, I comma, modificato dall'art. 8 della L.r. n. 12 del 1976).

È previsto un «organo di collegamento delle Comunità montane con l'amministrazione regionale», costituito da un Comitato composto dai presidenti delle Comunità e chiamato ad «assicurare e verificare il collegamento dei piani pluriennali di sviluppo e dei piani urbanistici comprensoriali con gli indirizzi della Regione» (art. 15, IV e V comma).

Nella pratica le Comunità montane non sembrano aver acquistato – ancora una volta come i comprensori altrove sperimentati – un ruolo di rilievo né nella programmazione, né nello svolgimento di compiti di gestione; non hanno ricevuto dalla Regione significativi finanziamenti; né da essa hanno ricevuto deleghe (peraltro non espressamente previste dalla legge istitutiva).

Il segno più evidente di questo scarso favore per le Comunità montane è dato dal fatto che, in sede di attuazione della riforma sanitaria, non si è fondato l'assetto istituzionale locale su questi enti, come pure la legge statale prevede e come è invece accaduto in altre realtà regionali non dissimili (v. *infra*, § VIII.3.).

Di recente si è realizzata un'interessante «variante» nella configurazione delle Comunità montane: con legge regionale n. 92 del 1982 si è suddivisa la 7^a zona omogenea, comprendente i Comuni della bassa Valle d'Aosta, in due: l'una (8^a zona) comprendente i soli comuni di Gressoney-Saint-Jean, Gressoney-La Trinité e Issime, l'altra (7^a zona) i restanti dieci Comuni. L'ottava zona e la relativa Comunità montana hanno questo di caratteristico, che comprendono tutti e soli i tre Comuni della Valle di Gressoney nei quali si è insediato il gruppo germanofono “Walser”; e la sua istituzione si fonda «essenzialmente su motivi culturali»³⁷.

37 Cfr. il “Notiziario regionale” della seconda quindicina di novembre del 1982, pubblicato nei periodici locali valdostani: *La 8^{ème} Communauté de montagne est née : elle regroupe les 3 Communes Walser*.

Per di più, al fine di realizzare questa Comunità "Walser", si è derogato in questo caso al criterio, generalmente seguito dalle Regioni nel delimitare le zone omogenee, della contiguità dei Comuni: infatti la parlata «Walser» è presente nei due Comuni (confinanti) di Gressoney-Saint-Jean e Gressoney-La Trinité, ed inoltre in un terzo Comune (Issime) separato dai primi due dal territorio di un Comune francofono (Gaby).

È forse questo il primo caso in Italia in cui la zonizzazione del territorio montano è stata effettuata con un criterio esclusivamente linguistico-culturale, fatto prevalere anche su quello geografico-territoriale.

3. Come si è accennato, la Valle d'Aosta non ha utilizzato le Comunità montane come organismi pluricomunali per la gestione dei servizi sanitari e sociali. Per la verità, la L.r. 11 novembre 1977, n. 65, nel disciplinare il servizio dei consultori familiari, aveva previsto in una norma transitoria che «fino alla istituzione delle unità sanitarie locali» i Comuni o i loro consorzi all'uopo costituiti potessero «avvalersi delle Comunità montane» per «promuovere la costituzione dell'organismo consultoriale»; e che in caso di coincidenza della «zona di servizio» di tale organismo col territorio di una Comunità montana, e fino all'istituzione delle unità sanitarie locali, i Comuni o consorzi potessero costituire detto organismo e gestirne l'attività «avvalendosi degli organi e dei servizi della Comunità montana», che in tale caso avrebbe operato come «organismo tecnico-funzionale del Comune o dei Comuni, consorziati o associati» (art. 19) (una configurazione, sia detto fra parentesi, alquanto singolare).

Ma già con la legge regionale 29 novembre 1978, n. 60 – prima dunque del varo della legge nazionale di riforma sanitaria – la Valle delineava una organizzazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali articolando il territorio regionale in quattordici «distretti sanitari e socio-assistenziali di base» dei quali solo uno, il primo, coincideva con l'ambito di una Comunità montana, mentre gli altri ne costituivano per lo più un sottomultiplo – in ciascuno dei quali si prevedeva la costituzione di un consorzio intercomunale per la gestione dei servizi (art. 7). Tuttavia contemporaneamente si affermava che il complesso dei presidi, degli uffici e dei servizi, «funzionalmente articolati in distretti», costituiva «l'unità locale per i servizi sanitari e socio assistenziali (USSL) della Valle d'Aosta» (art. 4); si prevedeva un comitato regionale costituito da rappresentanti dei consorzi per la gestione dei servizi di secondo livello (articolo 11); e si configuravano i consorzi come enti «delegati» dalla Regione (benché la legge statale n. 196 del 1978, come si è ricordato *retro*, § I.2., avesse già attribuito ai Comuni le funzioni amministrative in materia di sanità e assistenza, in conformità alle previsioni del D.P.R. n. 616 del 1977); mentre si elencavano le funzioni amministrative che restavano di competenza della Regione (art. 13).

Anche questo modello organizzativo, oscillante fra l'unità locale unica, coincidente con l'intera Regione, e un'articolazione subregionale, veniva poi superato con

la legge regionale 22 gennaio 1980, n. 2. Questa disciplinava i servizi sanitari in conformità alla legge statale n. 833 del 1978, individuando nella circoscrizione regionale l'ambito per l'organizzazione di tali servizi e di quelli assistenziali (art. 1); prevedendo la costituzione di un'associazione fra tutti i Comuni della Regione (art. 2), i cui organi sono l'assemblea, formata da rappresentanti di tutti i Comuni, scelti anche al di fuori dei Consigli comunali (art. 4); il Comitato di gestione, eletto dall'assemblea anche fuori del proprio seno (art. 6); il Presidente (art. 9); e i «comitati di zona per la partecipazione e gestione sociale», espressi dai Consigli comunali ed eventualmente da organizzazioni rappresentative di forze sociali, di utenti ed operatori (artt. 10 e 11), e costituiti a livello di ciascuno degli «ambiti territoriali di cooperazione» nei quali «si articola funzionalmente» l'associazione intercomunale, corrispondenti ai quattordici distretti di base individuati dalla L.r. n. 60 del 1978.

In parallelo la legge configura l'«unità sanitaria locale» (non più socio-sanitaria) come struttura operativa dell'associazione dei Comuni, con assemblea e comitato di gestione coincidenti con quelli dell'associazione (artt. 16, 20, 22, 25); il «territorio dell'unità sanitaria locale» a sua volta «si articola in distretti sanitari di base per l'organizzazione dei servizi di prima istanza e di pronto intervento», operanti negli ambiti definiti nel 1978, e configurati come «strutture tecnico-funzionali dell'unità sanitaria locale di cooperazione fra i Comuni su base territoriale, di cui l'unità sanitaria locale si avvale» (art. 26). I servizi assistenziali di spettanza comunale sono svolti dall'associazione intercomunale «mediante gli stessi organi di gestione dell'unità sanitaria locale», con obbligo per i Comuni di trasferire all'associazione i fondi necessari: in realtà i servizi sono svolti attraverso l'unità locale, nel cui ambito è costituito l'apposito servizio socio-assistenziale (art. 3 n. 6 L.r. aprile 1981, n. 21, sull'organizzazione dell'USL) e il cui ufficio di direzione ha tre coordinatori, di cui uno sociale (art. 31, II comma, L.r. n. 2 del 1980).

Nonostante certe oscillazioni forse prevalentemente terminologiche, come si vede, è il modello accentrato che prevale, restando gli ambiti sub-regionali solo, da un lato, ambiti di decentramento funzionale (cfr. anche la L.r. 21 aprile 1981, n. 21 sull'articolazione organizzativa dei servizi), di partecipazione e controllo sociale, dall'altro lato.

La singolarità, unica in Italia, di un'associazione intercomunale comprendente tutti i Comuni della Regione apre vari interrogativi circa i rapporti fra tale organismo – di derivazione elettiva comunale, in secondo grado – e la Regione medesima, che conserva compiti di programmazione, finanziamento e controllo (artt. 39, 40, 41, 42), e che si avvale, come «organo di consulenza, di consultazione e proposta alla giunta regionale in materia di programmazione e pianificazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali», di un «Consiglio regionale di sanità e sicurezza sociale», presieduto dall'assessore regionale competente, e composto dal presidente

del Comitato di gestione dell'USL, dai tre coordinatori dell'ufficio di direzione, da vari dirigenti di servizi e uffici regionali, e da rappresentanti di operatori, categorie sanitarie, imprenditori, lavoratori ed enti, nonché di esperti (in totale 37 membri, più dei componenti del Consiglio regionale!).

L'esperienza dei prossimi anni dirà quali effetti avrà simile assetto, con il moltiplicarsi di organismi, anche allo stesso livello, che vi si accompagna³⁸.

4. La Valle d'Aosta non ha realizzato finora alcuna forma di ampio decentramento di funzioni a favore degli enti locali (ora, fra i compiti della commissione di studio prevista dalla L.r. n. 9 del 1982, di cui si è detto al § II.2., è prevista la redazione di una proposta sulla riforma dell'ordinamento degli enti locali). Lo strumento della delega del quale peraltro lo Statuto non fa cenno, non riprendendo (a differenza di altri statuti speciali: art. 44 St. Sardegna; art. 18 St. Trentino-Alto Adige; art. 11 St. Friuli Venezia Giulia) la direttiva dell'art. 118, III comma, Costituzione non ha trovato frequente impiego. Da un'analisi della recente legislazione di tutte le Regioni³⁹ risulta che, per quanto riguarda la Valle d'Aosta, solo nelle leggi in materia di organizzazione dei servizi sanitari si dispongono «deleghe» a favore dei Comuni e dei loro consorzi (L.r. n. 2 del 1980, e L.r. 29 gennaio 1980, n. 6, che delega ai Comuni di Cogne e di La-Thuille la gestione dei «Centri distrettuali di servizi sociali e sanitari» in cui sono state convertite le ex infermerie di proprietà della Società nazionale Cogne): ma si è visto (§ VIII.3.) come si tratti di «deleghe» singolari, operando esse in materie nelle quali, in base alle leggi n. 196 del 1978 e n. 833 del 1978, le funzioni amministrative di gestione spettano ai Comuni, singoli o associati, per competenza propria.

Così che l'unico significativo passaggio di funzioni recentemente verificatosi a favore dei Comuni e delle Comunità montane è quello disposto dall'art. 3 della legge n. 196 del 1978 (vedi *retro*, § I.2.), che ha attribuito a tali enti locali, in Valle d'Aosta, le stesse competenze ad essi devolute nelle Regioni ordinarie dal D.P.R. n. 616 del 1977 (e cfr., nella stessa linea, la L.r. n. 9 del 1979 che ha soppresso gli ECA devolvendo le relative funzioni ai Comuni).

Al contrario, sono assai frequenti gli interventi finanziari della Regione a favore degli enti locali: la relativa abbondanza dei mezzi finanziari di cui dispone la Valle consente ad essa di sostenere le più povere finanze locali.

38 A completamento di quanto osservato in tema di «zonizzazioni» del territorio regionale, si tenga ancora conto che la Valle è stata suddivisa, con D.m. 2 dicembre 1976, in due distretti scolastici, non coincidenti con alcuna delle altre ripartizioni territoriali delle quali si è parlato.

39 Cfr. il prospetto sulle funzioni delegate dalle Regioni a Province, Comuni e altri enti locali, elaborato a cura di R. Bin, allegato al *Rapporto sullo stato delle autonomie del Ministro per gli affari regionali Aldo Aniasi*.

La legislazione regionale dello scorso decennio registra una molteplicità di provvedimenti intesi a disporre contributi a favore dei Comuni, nei più diversi settori: dalla realizzazione di infrastrutture ricreativo-sportive (L.r. n. 14 del 1971), alla manutenzione stradale (L.r. n. 10 del 1972), al finanziamento di opere pubbliche (L.r. n. 31 del 1976 e n. 45 del 1979), alle opere e servizi di interesse comunale di carattere sociale e culturale (L.r. n. 31 del 1976, n. 49 del 1977, n. 15 del 1978, n. 45 del 1979, n. 22 del 1980, n. 26 del 1981), all'assistenza scolastica (L.r. n. 40 del 1979), all'agevolazione del credito fornito dalla Casa depositi e prestiti (L.r. n. 38 del 1980), e persino per concorrere nella spesa dei Comuni per l'indennità ai Sindaci, nella misura costante dell'80% della spesa (L.r. n. 23 del 1973).

In particolare negli ultimi esercizi è stato disposto annualmente un finanziamento globale di importo determinato, per ciascun Comune, dalla legge regionale, finalizzato ad opere e servizi di interesse comunale di carattere sociale e culturale, o anche, congiuntamente e senza distinzione, a opere pubbliche o a queste e a interventi per l'agricoltura, con libertà dei Comuni di utilizzare le somme nell'ambito dei settori definiti complessivamente dalla legge, senza ulteriori vincoli di destinazione, e col solo obbligo per essi di presentare all'amministrazione regionale un rendiconto delle spese fronteggiate con le somme loro erogate (L.r. n. 31 del 1976: 1 miliardo; n. 49 del 1977: 2 miliardi; n. 15 del 1978: 2 miliardi; n. 45 del 1979: 2,85 miliardi; n. 22 del 1980: 2,5 miliardi; n. 26 del 1981: 2,5 miliardi).

Questa forma di finanziamento globale è stata inaugurata dopo l'entrata in vigore della legge n. 196 del 1978 (che, come si è visto, ha disposto trasferimenti di funzioni a favore dei Comuni) ed è stata impostata nel bilancio regionale come contributo «per il trasferimento ai Comuni della Valle d'Aosta di spese già parzialmente in carico alla Regione per la manutenzione di opere pubbliche e la gestione di servizi di interesse comunale» (cfr. il cap. 176 nel tit. I, sez. IV, cat. V del bilancio, istituito con la L.r. n. 31 del 1976).

Numerosi sono anche, ma in anni non recentissimi, gli interventi finanziari a favore di singoli Comuni, per lo più quello di Aosta (vedi ad es. le L.r. n. 9 del 1971, n. 16 del 1972, n. 40 del 1973, n. 26 del 1974, n. 53 del 1975).

Assai più rari sono gli interventi a favore delle Comunità montane: oltre alla legge istitutiva delle medesime (n. 13 del 1973, art. 23) si registrano solo le L.r. n. 33 del 1976 e n. 24 del 1982, che dispongono la concessione di contributi per la realizzazione di infrastrutture ricreativo-sportive di interesse turistico.

Nel bilancio regionale per il 1981, per contributi alle Comunità montane, oltre ai fondi assegnati dallo Stato in base alla legge n. 1102 del 1971 (lire 1,26 miliardi), erano stanziati solo 100 milioni in parte corrente e 200 milioni in conto capitale.

5. Fino ad anni recenti, mancando la legge regionale che disciplinasse, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto, i modi e i limiti dell'esercizio del controllo della Regione sugli atti degli enti locali, tale controllo era esercitato, in base alla vecchia legislazione statale, dal Presidente della Giunta e dalla Giunta, a cui l'art. 7 del D.lg. n. 545 del 1945 aveva attribuito rispettivamente «la vigilanza» e «la tutela» sulle amministrazioni comunali.

La legge regionale 15 novembre 1971, n. 15, aveva per la prima volta disciplinato il controllo, peraltro mantenendo la competenza in capo al Presidente per il controllo di legittimità, e alla Giunta per quello di merito nella forma di richiesta di riesame. Il controllo si esercitava entro termini e con modalità analoghe a quelle in vigore nelle Regioni ordinarie; ma l'ambito del controllo di merito era enormemente dilatato, fino a comprendere fra l'altro piani regolatori e strumenti urbanistici (pur soggetti ad approvazione regionale: peraltro sottratti al controllo di merito, ma assoggettati a controllo di legittimità da esercitare entro termini più ampi, dall'art. 9 della L.r. n. 12 del 1976), e tutti gli atti di spesa per somme eccedenti gli 8 milioni per il Comune di Aosta e i 2 milioni per gli altri Comuni (art. 4).

Più di recente la L.r. 25 maggio 1978, n. 11, ha realizzato una riforma dei controlli, istituendo a tal fine un'apposita Commissione regionale di controllo sugli atti degli enti locali, composta da cinque membri dotati di modesti requisiti di cultura o di esperienza amministrativa ed eletti dal Consiglio regionale con voto limitato a tre nomi (art. 4). La Commissione può operare anche senza la presenza di tutti i suoi membri, purché intervenga la maggioranza di essi (art. 13).

Il controllo di legittimità ad essa demandato concerne tutti gli atti salvo quelli di mera esecuzione di atti già esecutivi (art. 15); quello di merito, nella forma della richiesta di riesame, è limitato a poche categorie di atti (bilanci, spese ultrinquennali eccedenti i 20 milioni, regolamenti, piani economici per l'utilizzazione dei beni silvo-pastorali, assunzione diretta di servizi pubblici) (art. 16). Il procedimento è analogo a quello in vigore per i Comitati regionali di controllo nelle Regioni ordinarie: è solo da segnalare che, nel caso di rinvio per riesame, è stabilito un termine entro il quale l'amministrazione deve riesaminare l'atto, pena la decadenza del medesimo 22, V comma; e che la legge non sembra escludere chiaramente l'annullamento per vizi di legittimità (e non per soli vizi formali della nuova delibera) dell'atto riapprovato (art. 22, III comma).

Alla Commissione spetta pure il controllo sostitutivo mediante invio di un delegato per il compimento dell'atto omesso art. 26). Il controllo della Commissione si estende, oltre che agli enti territoriali, alle consorzierie, al Consorzio regionale per la pesca, al Comitato regionale per la caccia, alle IPAB, nonché, fino a nuova disciplina da stabilirsi, alle Aziende di soggiorno, ai Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario e agli altri enti agrari locali (artt. 1, 38, 39).

Da segnalare, da ultimo, la particolarità per cui gli atti che prevedono il taglio di piante in boschi sono sottoposti al parere dei servizi forestali della Regione, vincolante, se negativo, per la Commissione di controllo (art. 29).

La legge n. 11 del 1978 disciplina altresì il controllo sui conti consuntivi degli enti locali, prevedendo un accertamento sommario della Commissione di controllo sull'esatto riporto sul conto del fondo di cassa e dei residui, sull'integrale iscrizione di tutte le entrate e sul fatto che le spese siano state contenute nei limiti degli stanziamenti di bilancio (art. 31); se le risultanze del conto non siano contestate dal contabile, dagli amministratori o dai contribuenti, e non contrastino con l'accertamento sommario della Commissione, questa «ne prende atto»; mentre segnala ai competenti organi giurisdizionali contabili eventuali casi di responsabilità dei contabili e degli amministratori (art. 32). Queste disposizioni, in quanto sembrano escludere il giudizio necessario di conto da parte della Corte dei conti, sono state oggetto di una questione di costituzionalità sollevata con ordinanza 23 gennaio 1979 dal magistrato della Corte dei conti relatore nel giudizio di conto nei confronti del tesoriere di un Comune, e tuttora pendente davanti alla Corte costituzionale (v. nota 21).

IX

1. L'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta, già delineato negli artt. 12 e 13 dello Statuto, e poi ridisciplinato, d'accordo con la Regione, ai sensi dell'art. 50, III comma, dello Statuto, con la legge 29 novembre 1955, n. 1179, è stato oggetto nell'ultimo decennio di nuovi interventi legislativi statali, sempre adottati d'intesa con la Regione.

Con legge 6 dicembre 1971, n. 1065, erano stati devoluti alla Regione i nove decimi del gettito, regionalmente riscosso, di numerose imposte dirette e indirette.

Ma poiché proprio in quegli anni la riforma tributaria condusse alla soppressione di molte di queste imposte (sui redditi dei terreni e fabbricati, di ricchezza mobile, complementare, sulle entrate), anche la Valle d'Aosta restò, come le altre Regioni e Province ad autonomia speciale, salvo la Sicilia, assoggettata per vari anni al regime delle «entrate sostitutive», corrisposte dallo Stato in sostituzione delle imposte soppresse, in misura pari al gettito rilevato nell'ultimo anno di applicazione, maggiorato da percentuali fisse (art. 8 D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638).

Tale regime, originariamente destinato a cessare il 31 dicembre 1976 (art. 2, V comma, L. 6 dicembre 1971, n. 1036), poi il 31 dicembre 1977 (art. 2 D.l. n. 201 del 1972, convertito nella legge n. 34 del 1972, e art. 1 D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638), prorogato di anno in anno con i provvedimenti in materia di finanza locale, fino al 1981 (art. 17 D.l. n. 946 del 1977, convertito nella L. n. 43 del 1978; art.

12 D.l. n. 702 del 1978, convertito nella L. n. 3 del 1979: art. 32 D.l. n. 153 del 1980, convertito nella legge n. 299 del 1980: art. 34 D.l. n. 38 del 1981, convertito nella legge n. 153 del 1981), ha ora cessato di ricevere applicazione per la sola Valle d'Aosta (per le altre Regioni e Province speciali è stato prorogato ancora per il 1982: art. 3 D.l. n. 786 del 1981, convertito nella legge n. 51 del 1982). Infatti con legge 26 novembre 1981, n. 690, è stata disposta la «revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta», con effetto dal 1° gennaio 1981 (e quindi con abrogazione delle norme che avevano ancora per il 1981 prorogato il regime transitorio), e con abrogazione dalla stessa data della legge n. 1065 del 1971 (art. 19).

Il nuovo ordinamento riproduce lo schema del precedente, disponendo la devoluzione alla Regione di nove decimi del gettito, regionalmente riscosso, di tutte le più importanti imposte dirette (IRPEF, IRPEG, relative ritenute alla fonte, imposte sulle successioni e donazioni e sul valore netto dell'asse ereditario: art. 2) e indirette (IVA, imposte di registro, di bollo, di trascrizione di atti nel pubblico registro automobilistico, ipotecarie, tassa sulle concessioni governative, di pubblico insegnamento, di circolazione, canoni per concessione di derivazione di acque a scopo idroelettrico: art. 3; imposte di fabbricazione sugli spiriti, la birra, la benzina, gli olii da gas e i gas petroliferi liquefatti per autotrazione, imposte di consumo sul caffè e sul cacao, sovrimposte di confine, proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto: art. 4), comprese le imposte ritenute alla fonte sui redditi dei lavoratori dipendenti in servizio nell'ambito della Regione e quelle sugli interessi corrisposti da banche e uffici postali nella Regione (art. 6, I e V comma). La quota del gettito devoluto è stata ridotta ai sette decimi per i primi due anni (art. 20). Restano fuori solo le quote destinate per legge, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 1065 del 1971, alla copertura di nuove o maggiori spese statali (art. 8).

Gli importi spettanti alla Regione continuano ad essere versati mensilmente ad essa dall'Intendenza di finanza sulla base dei versamenti effettuati nella tesoreria provinciale dello Stato (art. 5: perdura quindi il regime che ha condotto alla dichiarazione di illegittimità, per la Valle d'Aosta, dell'art. 31 della legge n. 468 del 1978 (*retro*, § VII. 4.)). Sono confermate le norme precedenti in tema di devoluzione alla Regione dei tributi spettanti alle Province e agli altri enti soppressi in Valle d'Aosta (art. 10), e di facoltà della Regione di contrarre mutui per un ammontare annuo non superiore al totale delle entrate ordinarie (art. 11).

In tema di collaborazione della Regione per l'accertamento delle imposte dirette, mentre prima era ripresa la previsione statutaria (art. 13) circa la comunicazione della lista dei contribuenti e dei redditi dichiarati o accertati alla Giunta regionale che poteva apportarvi variazioni e indicare i dati per il nuovo o migliore accertamento (art. 12 L. n. 1065 del 1971), ora la legge si limita ad attribuire alla Giunta la facoltà di segnalare agli uffici erariali dati, fatti ed elementi rilevanti,

con obbligo per questi ultimi di riferire alla Giunta stessa i provvedimenti adottati in base alle indicazioni ricevute (art. 12 L. n. 690 del 1982).

Il finanziamento della Regione previsto da questa legge è riferito a tutte le funzioni trasferite o da trasferirsi, salvi i finanziamenti delle attività delegate (e quelli previsti da leggi particolari, che restano), e quindi fa venir meno la previsione, già contenuta nell'articolo 49 della legge n. 196 del 1978, di una integrazione dei trasferimenti statali alla Valle per un importo corrispondente a quello della minore spesa gravante sul bilancio dello Stato a seguito dei nuovi trasferimenti di funzioni (art. 17).

In sostanza il finanziamento della Regione Valle d'Aosta, benché l'art. 1 della legge n. 690 faccia riferimento fra l'altro a quote di tributi erariali, a imposte, sovrimeposte e tasse proprie della Regione, e a contributi e assegnazioni dello Stato, è caratterizzato dalla totale assenza di tributi propri, anche quelli modestissimi attribuiti alle Regioni ordinarie (e salvi i soli tributi «ereditati» dagli enti soppressi), e dal pressoché esclusivo impiego dello strumento della partecipazione al gettito dei tributi erariali, riscosso nella Regione. In termini finanziari, si potrebbe dire che la Regione Valle d'Aosta è autosufficiente, e che per altro verso assorbe la massima parte (ne resta fuori solo un decimo, riservato allo Stato) delle risorse prelevate nel suo territorio.

Si tratta di una sistemazione della finanza regionale che si può considerare assai favorevole, specie in tempi come questi di ristrettezze finanziarie per gli enti territoriali (anche se è rimasta inappagata la promessa statutaria dell'istituzione della zona franca, cui la nuova legge non accenna nemmeno più: cfr. invece l'art. 4 della legge n. 1065 del 1971).

Sulle entrate complessive della Regione, ammontanti per il 1981 (bilancio di previsione) a lire 185,8115 miliardi al netto delle partite di giro e delle contabilità speciali, i tributi propri erano 31,5785 miliardi (16,99%), ma fra essi la voce assolutamente preminente era data dai proventi della Casa da gioco di Saint-Vincent (L. 28,7705 miliardi, pari al 15,48% del totale); le partecipazioni ai tributi erariali ammontavano a L. 54,94854 miliardi (29,57%); i trasferimenti dal bilancio dello Stato a L. 74,709.4486 miliardi (di cui L. 30,970.254 per quota del fondo sanitario) (40,20%); le entrate da rendite patrimoniali e utili di enti o aziende regionali a L. 3,564.995 miliardi (1,91%); le entrate da alienazione di beni, trasferimenti di capitale e rimborsi di crediti a L. 0,14.946 miliardi (0,08%); le entrate da mutui, prestiti e altre operazioni creditizie a L. 14,106 miliardi (7,59%).

2. Il bilancio delle Regione Valle d'Aosta è dunque un bilancio proporzionalmente ricco. Nel 1981 esso conteneva una previsione totale di spesa, depurata dalle spese per partite di giro e contabilità speciali, di L. 185,8115 miliardi, pari a circa L. 1.620.000 per abitante. Come termine di raffronto si consideri che nello stesso anno il bilancio della Regione Lombardia conteneva una pre-

visione di spesa (al netto delle partite di giro) di L. 4.940,249362 miliardi, pari a circa L. 552,495 per abitante⁴⁰.

La spesa è così suddivisa: L. 19,575 miliardi (10,53%) per «spese di funzionamento istituzionale»; L. 4,345 miliardi (2,33%) per «spese di intervento a carattere generale» (contributi a Comuni ed enti vari e altre); L. 139,60176 miliardi (75,13%) per «spese di intervento a carattere specifico», così a loro volta ripartite: assetto del territorio e tutela dell'ambiente 19,75039 (10,62%); sviluppo economico 32,35442 (17,41%); sicurezza sociale 42,0361 (22,629%); promozione sociale (istruzione, cultura, attività culturali) 44,79784 (24,10%); formazione professionale 0,663 (0,35%); oltre a L. 8,325 miliardi di fondi globali e L. 12,26423 miliardi di altri oneri non ripartibili.

La struttura e le procedure di bilancio sono regolati dalla legge regionale n. 68 del 1979 (*retro*, § III.2.).

Il ricorso all'esercizio provvisorio è ancora costante (L.r. n. 4 e n. 13 del 1976; n. 68 del 1976; n. 71 del 1977 e n. 5 del 1978; n. 65 del 1978; n. 89 del 1979; n. 1 del 1981; n. 1 del 1982).

È rilevabile invece negli ultimi anni una accelerazione dei tempi di approvazione dei conti consuntivi: se nel 1976 si approvavano i consuntivi del 1970 e del 1971 (L.r. n. 39 e n. 50), nell'anno seguente venivano approvati quelli dei tre anni successivi (L.r. n. 34, n. 60 e n. 76); nel 1978 quelli del 1975 e del 1976 (L.r. n. 7 e n. 8); nel 1979 quelli del 1977 e del 1978 (L.r. n. 19 e n. 54); e nel 1980 veniva regolarmente approvato il rendiconto del 1979 (L.r. n. 73), nel 1981 quello del 1980 (L.r. n. 55), nel 1982 quello del 1981 (L.r. n. 44).

X

1. Com'è noto, la Valle d'Aosta ha un solo senatore e un solo deputato. Mentre l'assegnazione dell'unico seggio senatoriale è stabilita direttamente dalla Costituzione (art. 57, III comma), l'assegnazione di un seggio di deputato è disposta dalla legge elettorale (art. 92, I comma, n. 1, – cui rinvia l'art. 2, IV comma – del TU 30 marzo 1957, n. 361: «alla Valle d'Aosta spetta un solo deputato»), benché di fatto a questo risultato si pervenga anche sulla base dell'ordinario criterio proporzionale di distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni, data l'attuale popolazione della Valle (a cui corrisponde un solo quoziente intero, oltre ad un resto che non dà diritto ad un secondo seggio). Resta peraltro il fatto che, mentre l'esistenza del

⁴⁰ Si noti che solo a partire dal 1983 spiegherà interamente i suoi effetti il nuovo ordinamento finanziario, poiché fino al 1982, come si è ricordato, la quota del gettito dei tributi erariali devoluta alla Valle è stata di sette anziché di nove decimi. L'entità delle risorse finanziarie della Regione conoscerà quindi un nuovo incremento.

collegio della Valle d'Aosta anche per l'elezione della Camera è garantita a livello costituzionale, dall'art. 47 dello Statuto, la spettanza di un solo seggio, e conseguentemente il carattere uninominale del collegio, cui si collega l'adozione di un sistema elettorale unico in Italia – uninominale a unico turno, con l'elezione del candidato che raggiunge la maggioranza relativa –, risalgono ad una disciplina legislativa (art. 92 e 93 TU n. 361 del 1957 che è legata nei suoi presupposti di fatto ad una situazione demografica di per sé suscettibile di mutare⁴¹).

In ogni caso, questa peculiarità nella rappresentanza parlamentare dell'elettorato valdostano fa sì che i parlamentari eletti in Valle – benché ovviamente anch'essi «rappresentino la Nazione» ed esercitino la loro funzione «senza vincolo di mandato» ai sensi dell'art. 67 Costituzione – abbiano un particolare legame con il collegio regionale, proprio in quanto unici rappresentanti di esso.

Si aggiunga che mai nessun partito ha pensato di poter candidare nel collegio della Valle d'Aosta esponenti «nazionali» estranei alla circoscrizione regionale (come invece accade, com'è noto, nei collegi plurinominali e anche in quelli formalmente uninominali delle elezioni senatoriali); e che, di fatto, spesso le cariche parlamentari sono state coperte da esponenti di partiti locali e non nazionali (nella legislatura in corso, ad esempio, il deputato, on. Dujany, appartiene al movimento dei Democratici popolari, e il sen. Fosson all'Union Valdôtaine).

Ciò spiega l'esistenza, nella normativa regionale, di specifiche previsioni circa la presenza o la possibilità di presenza dei parlamentari eletti in Valle d'Aosta nell'ambito di organismi regionali. Già si è ricordato come il regolamento consiliare preveda che i parlamentari possano essere invitati ad assistere alle sedute del Consiglio regionale e farvi comunicazioni su problemi di interesse della Valle (art. 49: *retro*, § II.1.).

A sua volta l'art. 11, ultimo comma, della legge regionale n. 12 del 1978 prevede che i due parlamentari possano essere invitati a partecipare alle sedute della Commissione consultiva regionale per la programmazione, su richiesta della Giunta o di un terzo dei componenti della Commissione medesima.

Si ha dunque in Valle d'Aosta, un sia pur piccolo e isolato esempio di quali potrebbero essere le conseguenze istituzionali e di fatto di un più stretto raccordo fra organi parlamentari e collettività e istituzioni regionali.

La presenza nel Parlamento nazionale di eletti appartenenti a partiti locali, che normalmente si iscrivono ai gruppi misti delle due Camere, è stata tenuta presente anche dal legislatore statale in sede di disciplina del finanziamento pubblico dei partiti: prevedendo per tali partiti locali, rappresentati in Parlamento e appartenenti a «Regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche»,

41 Cfr. R. Barbagallo, *Lineamenti dell'ordinamento regionale valdostano*, Aosta 1973, nota 128 a p. 97. L'art. 10 della L. 23 aprile 1976, n. 136, ha ora previsto lo svolgimento di elezioni suppletive nel caso in cui resti vacante, per qualsiasi causa, il seggio di deputato o di senatore della Valle d'Aosta.

l'esonero dalla condizione della presentazione di liste in più di due terzi dei collegi elettorali per la Camera e del conseguimento di almeno 300.000 voti di lista o di una cifra nazionale di almeno il 2% al fine di poter fruire del contributo a titolo di concorso nelle spese elettorali (art. 1, IV comma, L. 2 maggio 1974, n. 195); e prevedendo il concorso delle componenti parlamentari dei gruppi misti appartenenti ai partiti locali di dette Regioni nel riparto della quota del 23% del contributo per l'esplicazione dei compiti dei relativi partiti, sia pure in misura mista ridotta rispetto alle rappresentanze parlamentari dei partiti «nazionali» (art. 3, III comma, lettera b)⁴².

2. Alla luce di quanto s'è detto, non meraviglia che, postosi in tempi recenti il problema della formazione della rappresentanza italiana nel Parlamento europeo eletto a suffragio universale, in Valle d'Aosta si sia chiesto di assicurare a questa Regione una specifica rappresentanza⁴³. Questa aspirazione non ha trovato riscontro nella legge 24 gennaio 1979, n. 18, che ha disciplinato l'elezione, e come è noto ha previsto cinque sole grandi circoscrizioni (Italia nord-occidentale, nord-orientale, centrale, meridionale e insulare) e una ripartizione dei seggi fra le liste nel collegio unico nazionale.

Una concessione alle minoranze linguistiche è la disposizione dell'art. 12, IX comma, secondo cui le liste di candidati «eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli Venezia Giulia» possono collegarsi, agli effetti del riparto dei seggi su base nazionale, con «altra lista della stessa circoscrizione presentata da partito o gruppo politico presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno». Nell'ambito del gruppo

42 Tale comma è stato modificato dall'art. unico della legge 16 gennaio 1978, n. 11, stabilendo che il diritto al contributo spetta alle componenti parlamentari appartenenti «ai partiti e alle formazioni politiche che abbiano partecipato con proprio contrassegno alle elezioni nelle Regioni» che prevedono la tutela delle minoranze linguistiche, mentre il testo originario si riferiva ai partiti che avessero partecipato alle elezioni della Camera in tali Regioni con proprio contrassegno, e avessero ottenuto almeno un quoziente.

Particolari problemi insorsero nella legislatura 1972-76, in cui erano presenti in Parlamento due parlamentari valdostani eletti a seguito di un accordo fra diversi partiti; a seguito di successivi dissensi fra il deputato e i partiti della coalizione che ne avevano promosso l'elezione, si discuteva a chi spettasse il contributo. La questione è stata portata davanti al Tribunale di Aosta da uno dei partiti della coalizione; il giudizio è tuttora pendente.

Si veda anche, per esempio, il piano di ripartizione per l'assegnazione dei contributi ai partiti per il 1981, approvato dal Presidente della Camera dei deputati (in "Gazzetta Ufficiale" n. 22 del 23 gennaio 1981), in cui compare l'assegnazione della quota a favore della «componente parlamentare della Union Valdôtaine - Union Valdôtaine Progressiste - Democratici popolari» (cioè della coalizione di tre partiti locali che ha promosso l'elezione del deputato in carica).

43 Cfr. la proposta di legge del Consiglio regionale della Valle di Aosta presentata al Senato il 20 giugno 1977 (*retro*, nota 29).

realizzato col collegamento delle liste, e il quale concorre con i voti complessivamente ottenuti al riparto dei seggi, i candidati delle liste collegate sono eletti secondo l'ordine dei voti di preferenza ottenuti, indipendentemente dalla lista di appartenenza. Se però nessuno dei candidati della lista di minoranza linguistica collegata entri nella graduatoria degli eletti, l'ultimo posto spetta al candidato di tale minoranza più votato purché abbia conseguito almeno 50.000 voti di preferenza (artt. 21, n. 1 e 24, II e III comma, legge n. 18 del 1979).

Questo complesso sistema, con tutta evidenza, è idoneo a produrre l'effetto voluto solo per una minoranza in grado di trovare un collegamento a livello nazionale, e soprattutto abbastanza forte da far convergere 50.000 voti di preferenza su almeno uno dei propri candidati, ma non tanto da occupare eventualmente, attraverso le preferenze ai propri candidati, più posti, nell'ambito del gruppo, di quanti ne spetterebbero proporzionalmente a ciascuna lista collegata. In pratica, è solo la minoranza tedesca dell'Alto Adige la beneficiaria di tale meccanismo; l'aver previsto la stessa disciplina anche per la minoranza valdostana rimane poco più che una lustra.

Si comprende quindi che anche nel recente dibattito sulla riforma dello Statuto uno dei temi sia stato proprio quello della rappresentanza della Regione nell'assemblea di Strasburgo: ad esempio, la proposta di legge costituzionale presentata al Consiglio regionale il 9 giugno 1982 (v. nota 5) prevede di costituire la Valle in Collegio separato anche per l'elezione del Parlamento europeo.

XI

Non ultima «specialità» della più piccola Regione d'Italia è il sistema politico regionale. Fin dall'origine l'autonomia valdostana è stata accompagnata dalla presenza di uno o più gruppi e partiti specificamente regionali, che tendono a coagulare il consenso degli elettori al di fuori dei partiti «nazionali». Questi sono bensì presenti, e in modo consistente, ma subiscono la concorrenza di gruppi regionali importanti.

Non si tratta di una situazione del tutto analoga a quella dell'Alto Adige, dove un partito, la Südtiroler Volkspartei, raccoglie la larghissima maggioranza dei consensi del gruppo di lingua tedesca, mentre quello di lingua italiana si riconosce prevalentemente nei partiti 'nazionali'. In Valle d'Aosta infatti non vi è una separazione tra gruppi linguistici diversi.

Tuttavia anche qui v'è un partito, l'Union Valdôtaine, che per lungo tempo si è presentato come espressione pressoché unica delle esigenze e della volontà di tutela delle particolarità linguistiche e culturali della Valle, raccogliendo un consenso importante ed esprimendo per molti anni la guida della Giunta regionale, sia pure attraverso coalizioni, volta a volta diverse, con partiti 'nazionali'.

Il sistema politico valdostano ha conosciuto peraltro nell'ultimo decennio nuovi interessanti sviluppi. Nel 1970 una scissione dell'ala sinistra della Democrazia cristiana ha dato vita a un nuovo movimento, i «Democratici popolari», che ha mostrato di poter raccogliere una quota rilevante (fino al 12%) dell'elettorato della Regione, e si è presentato – pur con alterne vicende elettorali – come gruppo specificamente valdostano e come espressione, a sua volta, di un indirizzo politico rigorosamente autonomista.

Dal 1970 al 1974 un esponente di questo movimento ha guidato la Giunta regionale, sorretta da una maggioranza a cui dapprima partecipava la stessa Union, poi la sola «Union Valdôtaine progressiste» a sua volta nata nel 1972 per scissione dal vecchio partito dell'Union oltre a partiti 'nazionali' della sinistra (prima il solo PSI, poi anche il PCI).

Dal 1974, mentre una parte dell'Union Valdôtaine Progressiste si staccava dalla precedente alleanza e tornava a fianco dell'Union, questa riotteneva la guida dell'esecutivo regionale con una coalizione di centro-sinistra, restando all'opposizione i Democratici Popolari. Un progressivo riavvicinamento fra i diversi «movimenti regionalisti» – vale a dire l'Union Valdôtaine, i Democratici Popolari e l'Union Valdôtaine Progressiste – ha condotto negli ultimi anni questo schieramento a esprimere, con esito vincente, le candidature per le elezioni politiche del 1979, e, nello stesso anno, a costituire una Giunta regionale, sempre presieduta da un esponente dell'Union, ma formata anche da rappresentanti degli altri due movimenti, oltre che di partiti «nazionali».

Da ultimo Democratici Popolari e Union Valdôtaine Progressiste hanno dato vita ad un patto federativo tra i due movimenti.

Il panorama politico della Valle, oggi ancor più frastagliato che in passato, e tradizionalmente vivace (si ricordi il conflitto insorto nel 1966, e conclusosi con la nomina di un Commissario governativo che convocò il Consiglio regionale consentendo la formazione di una diversa maggioranza)⁴⁴, è dunque peculiare, costituendo – insieme alla situazione dell'Alto Adige e a pochi altri fenomeni sempre propri di Regioni speciali – un'eccezione rispetto al carattere rigorosamente nazionale del sistema politico nelle altre Regioni italiane.

Tabella I. *Regione Valle d'Aosta - Personale in servizio al 31 dicembre 1982.*
(OMISSIS)

⁴⁴ Cfr. Corte costituzionale, 19 novembre 1966, n. 101, in "GCost", 1966, p. 1551, che dichiarò estinto per rinuncia il processo instaurato con il ricorso per conflitto di attribuzioni presentato dal Presidente della Giunta uscente contro il decreto di nomina del Commissario, avendo ritenuto legittimo tale decreto e di conseguenza valida la rinuncia al ricorso deliberata dalla nuova Giunta e accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'AUTONOMIA DELLA VALLE D'AOSTA NELL'EVOLUZIONE DEL REGIONALISMO ITALIANO¹

Valerio Onida²

Sono trascorsi settant'anni dall'approvazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, ma settantatré anni dalla nascita dell'autonomia valdostana. Questa infatti nasce nel 1945, quindi prima dell'avvento della Repubblica, con il D.lgs.lgt. 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta). Ad esso fecero seguito altri tre decreti; il coevo D.lgs.lgt. 7 settembre 1945 n. 546, per la concessione alla Valle delle acque pubbliche e delle miniere e l'istituzione della zona franca; il D.l.C.p.S. 11 novembre 1946, n. 365, per la regionalizzazione delle scuole elementari e medie; il D.lgs.C.p.S. 23 dicembre 1946 n. 532, per il trasferimento alla Valle di diversi servizi, con contemporanea soppressione degli uffici ed enti statali preesistenti nel territorio corrispondente.

Quando dunque l'Assemblea Costituente approvò, il 30 gennaio 1948, lo Statuto di autonomia, promulgato come legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, in realtà l'autonomia valdostana era già in atto sul terreno amministrativo: lo Statuto 'costituzionalizzò' questa autonomia, in armonia con l'art. 116 della Costituzione, estendendola fra l'altro anche al terreno legislativo.

L'approvazione di questo, fra gli altri, statuti speciali, ai sensi dell'art. 116 Cost., fu uno degli ultimi adempimenti dell'Assemblea. La discussione sullo Statuto valdostano si svolse per l'intera giornata del 30 gennaio; fu breve, ma vi parteciparono fra gli altri, su punti specifici, costituenti illustri come, oltre al Presidente della sottocommissione per gli statuti regionali on. Perassi e al relatore on. Lussu, gli onorevoli Mortati, Einaudi, Dossetti, e il Presidente del Consiglio De Gasperi; vide in particolare fra i suoi protagonisti il deputato valdostano on. Giulio Bordon.

Le principali discussioni e proposte di emendamenti riguardarono l'ordinamento finanziario e il regime delle acque pubbliche, la rappresentanza del Governo nazionale nel territorio regionale, e soprattutto il bilinguismo e il ruolo della Re-

1 Questo breve saggio è stato pubblicato negli Atti del Convegno "Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali", Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2019.

2 Professore emerito di Diritto costituzionale dell'Università di Milano e Presidente emerito della Corte Costituzionale. Il presente scritto riproduce la sostanza della relazione tenuta dall'autore il 26 febbraio 2018 nell'ambito del Colloque international "Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali" svoltosi nel Palais régional di Aosta.

gione nella scuola. L'on. Bordon, in particolare, difese con passione la competenza della Regione nella scuola e nella toponomastica, contrastando fra l'altro con successo un emendamento dell'on. Mortati, respinto dall'Assemblea, che avrebbe voluto richiamare anche a tale ultimo riguardo il principio del bilinguismo³.

Questa origine 'pre-costituzionale' ha costituito per certi versi un fattore di vantaggio per l'autonomia della Valle. Si pensi solo al fatto che tanti uffici ed enti periferici statali, compresa la prefettura, erano stati, ancor prima dell'approvazione dello Statuto, soppressi e sostituiti da uffici dell'amministrazione regionale, senza dover passare né attraverso la procedura legislativa di cui all'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione⁴, né attraverso l'emanazione di norme di attuazione, che solo con la riforma disposta con la legge costituzionale n. 3 del 1993 saranno espressamente previste dallo Statuto (art. 48-bis).

Basti ricordare che la Regione Valle d'Aosta è l'unico ambito territoriale dell'Italia in cui non opera il Prefetto come rappresentante del Governo e dell'amministrazione statale, le cui funzioni sono state attribuite in buona parte al Presidente della Regione medesima.

La Valle rappresenta tuttora l'espressione più avanzata della concezione – mai affermata nell'ordinamento delle altre Regioni – che potremmo dire di autogoverno amministrativo locale pieno o integrale, per cui, in periferia, lo Stato è l'ente territoriale, perché tutte le sue funzioni in periferia sono attribuite non a uffici statali decentrati, ma a organi e uffici della Regione o dei Comuni: mentre, come si sa, la Costituzione ha previsto il sistema del cosiddetto «doppio binario» anche nell'amministrazione (autonomia e decentramento), solo parzialmente corretto col nuovo art. 118 della Costituzione come formulato dalla riforma del titolo V approvata nel 2001.

Per altro verso, lo Statuto valdostano, probabilmente in forza dell'impianto tutto incentrato sulla funzione amministrativa, nonché in forza delle piccole dimensioni territoriali, presentava soprattutto all'inizio differenze in senso negativo rispetto agli altri statuti speciali: basti pensare all'art. 3 dello Statuto, che sembra configurare nelle materie ivi previste (diverse da quelle di competenza 'primaria' regionale di cui all'art. 2, e comprensive di materia come la sanità e l'assistenza) una competenza 'minore', non 'concorrente' nell'ambito dei soli principi fondamentali fissati dalla legge dello Stato, (come previsto per le altre Regioni), ma di mera attuazione e integrazione della legislazione statale, alla stregua della competenza 'integrativa' delegata di cui faceva parola il testo originario dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

3 Cfr. Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 30 gennaio 1948, pp. 1223-25.

4 Costituzione, VIII disposizione transitoria e finale: «Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della Pubblica Amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alla Regione».

Questa differenziazione, invero poco comprensibile, fra la Valle d'Aosta e le altre Regioni speciali è stata peraltro sostanzialmente svuotata sia, prima, per effetto di una prassi legislativa statale poco incline a intendere in senso rigoroso i 'principi fondamentali' posti dalle leggi statali a limitazione della competenza 'concorrente' (e quindi tale da avvicinare la competenza legislativa regionale concorrente a quella integrativa-attuativa), sia soprattutto, poi, per effetto della riforma costituzionale attuata nel 2001 con la L. cost. n. 3, il cui art. 10, come è noto, estende a tutte le Regioni speciali, fino alla futura riforma dei rispettivi statuti, gli spazi di autonomia, ulteriori rispetto a quelli previsti dagli statuti in vigore, attribuiti dalla riforma alle Regioni ordinarie (cosiddetta 'clausola di maggior favore').

Anche in tema di organizzazione dell'Ente, la L. cost. n. 2 del 2001 ha ampliato la sfera di autonomia statutaria della Regione, superando la preesistente previsione (art. 50, quarto comma, dello Statuto originario), di una autonomia statutaria limitata, modellata su quella riconosciuta alle Regioni ordinarie dal vecchio art. 123 Cost., e riconoscendo anche alla Regione Valle d'Aosta il potere di scegliere la propria forma di governo entro i limiti fissati dalla Costituzione.

La Valle, come è noto, è stata l'unica Regione in Italia (insieme alla Provincia autonoma di Bolzano) a non scegliere il sistema dell'elezione diretta del Presidente (con la clausola costituzionale c.d. *simul stabunt simul cadent*, della decadenza del Consiglio in ogni caso in cui venga meno il Presidente eletto), ma a prevedere l'elezione del Presidente da parte del Consiglio regionale⁵. Una scelta in controtendenza rispetto ai caratteri di forte 'personalizzazione' che è andata assumendo negli ultimi decenni la rappresentanza politica nel nostro Paese.

In tema di riparto delle competenze fra Stato e Regione, come si è accennato, il mutamento più sostanziale si è avuto con la riforma del 2001, la quale ha rovesciato il criterio di ripartizione, attribuendo alle Regioni la competenza 'residuale' nelle materie diverse da quelle elencate, assegnate rispettivamente alla competenza esclusiva statale e alla competenza concorrente.

In forza di ciò – e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla 'clausola di maggior favore' – la competenza 'primaria' statutariamente riconosciuta anche alla Regione Valle d'Aosta costituisce la fonte di una autonomia particolare, più ampia di quella spettante alle Regioni ordinarie, solo con riguardo alle materie in cui lo Statuto speciale si sovrappone, derogandolo in senso più favorevole all'autonomia, al sistema di riparto fissato dalla Costituzione.

In concreto, peraltro, l'unico ambito significativo di questo tipo sembra essere quello dell'ordinamento degli enti locali, che in base allo Statuto⁶ è attribuito alla Regione, laddove nelle Regioni ordinarie la potestà regionale è fortemente limitata

5 Cfr. la L.r. n. 21 del 2007.

6 Statuto speciale, art. 2, lettera b).

dalla competenza statale esclusiva in tema di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»⁷.

Sta di fatto, peraltro, che questa come le altre competenze primarie o concorrenti o residuali della Regione subisce gli effetti dell'interpretazione estensiva che la prassi legislativa, avallata spesso dalla giurisprudenza costituzionale, dà sia delle materie statali c.d. 'trasversali', sia dei limiti generali che incontra la legislazione regionale, primaria o concorrente. È una delle ragioni, forse la fondamentale, per cui la riforma del Titolo V approvata nel 2001 è rimasta per buona parte svuotata dall'applicazione (o meglio dalla non applicazione) datane dalla legislazione statale, secondo una tendenza 'ricentralizzatrice' che il progetto di riforma costituzionale approvato nel 2016 (e per fortuna respinto dal referendum), intendeva avallare e sancire anche costituzionalmente.

Ciò che è largamente mancato, dunque, e non da ora, è quell'adeguamento dei principi e metodi della legislazione della Repubblica alle «esigenze dell'autonomia e del decentramento», che l'art. 5 Cost. consacra fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Così che, allo stato, un recupero di ambiti di autonomia regionale appare affidato, da un lato, ad una correzione degli indirizzi legislativi e giurisprudenziali accennati, dall'altro, forse, all'attuazione di quell'art. 116, terzo comma, della Costituzione (sulla attribuzione a singole Regioni ordinarie di forme e condizioni particolari di autonomia), che peraltro non si riferisce alle Regioni ad autonomia speciale⁸.

In conclusione, si deve affermare che le ragioni della 'specialità' non sono venute meno rispetto all'epoca in cui gli statuti furono approvati.

Nel caso della Valle d'Aosta, mentre può dirsi sostanzialmente venuta meno almeno in parte quella che poteva essere una ragione economica della specialità, consistente nel livello inferiore di sviluppo economico del territorio regionale all'epoca della Costituente (e che trovava espressione fra l'altro nella mai attuata previsione della zona franca dell'art. 14 dello Statuto), persistono pienamente le ragioni di ordine storico, culturale e linguistico, nonché quelle legate alle caratteristiche del territorio di montagna, che fanno da sempre quella valdostana una co-

7 Anche a questo riguardo, tuttavia, la positiva più ampia regolarizzazione della materia a favore della Valle come delle altre Regioni speciali (l'ordinamento degli enti locali appare invero materia destinata 'per sua natura' ad essere estremamente collegata all'ordinamento regionale) finisce per essere largamente svuotata di contenuto se si segue una interpretazione del limite (tipico della competenza regionale primaria) delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (Statuto speciale, art. 2) incongruamente estensiva, come quella, ad esempio, seguita dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 168 del 2018.

8 L'estensione di tale previsione alle Regioni speciali, per una via diversa da quella statutaria, era prevista dalla legge costituzionale respinta dal referendum del 2016 (art. 39, comma 13).

munità non solo nettamente individuata, ma fortemente differenziata, e votata ad un'ampia esperienza di autogoverno nell'ambito della compagine della Repubblica.

Gli anni più recenti, anche per gli effetti della crisi economica, hanno visto e vedono un netto declino della posizione e delle prospettive dell'autonomia regionale.

Anche alle Regioni speciali, e fra esse alla Valle d'Aosta – per le loro caratteristiche oggettive e per la più lunga esperienza di autonomia nel quadro della Repubblica – spetta il compito storico di indicare e percorrere le strade di una rinascita del sistema delle autonomie, non come espressione di istanze di chiusura o di egoismi territoriali, né come terminali di spesa pubblica incontrollata e irresponsabile, ma al contrario come soggetti di vera autonomia responsabile (anche sul piano fiscale e finanziario), aperti al contesto europeo (Regioni per l'Europa di domani): custodendo e sviluppando lo spirito autonomistico, che non è separatismo né isolamento, ma coltiva le differenze nel quadro della più ampia unità nazionale ed europea.

Come la montagna, che è diversa, ma non separata dalla pianura.



Breve profilo biografico di Valerio Onida

Scheda biografica tratta dal sito dell'associazione
"Passione civile con Valerio Onida"
(<https://www.valerioonida.org/valerio-onida/>)

Valerio Onida nasce a Milano il 30 marzo del 1936. È il secondo di tre fratelli – gli altri sono Luciano (medico, 1933-2017) e Fabrizio (professore emerito di Economia internazionale, 1940). Il padre Pietro, professore universitario di economia aziendale, è originario della Sardegna (Villanova Monteleone, Sassari), la madre, Franca Di Giovanni, della Sicilia (Palermo).

È stato sposato con Ida Eccher (1935-2025), ha avuto 5 figli e 6 nipoti.

A Milano frequenta il liceo classico Carducci, e sempre a Milano, presso l'Università statale, si laurea in Giurisprudenza nel 1958.

Negli anni dell'Università si impegna, a livello milanese e nazionale, nella FUCI (Federazione degli Universitari Cattolici) e negli organismi rappresentativi universitari.

Dal gennaio 1959 al luglio 1960 presta servizio militare nel ruolo servizi dell'Aeronautica, prima come allievo e poi come sottotenente di complemento.

Prima di essere chiamato (nel 1981) a ricoprire il ruolo di Professore universitario presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università statale di Milano, ha insegnato negli atenei di Verona, Sassari, Pavia e Bologna.

Procuratore legale dal 1961, esercita la professione fino al 1965. La riprenderà dal 1980 al 1996 e poi dal 2005 fino al suo decesso.

Il 24 gennaio 1996 è eletto dal Parlamento in seduta comune, con 615 voti su 773 votanti, giudice della Corte costituzionale; presta giuramento il 30 gennaio 1996. Il 22 settembre 2004 è eletto Presidente della Corte, carica che lascerà il 30 gennaio 2005 alla scadenza del suo mandato di giudice.

È stato:

Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti dal 2009 al 2012.

Presidente della Scuola Superiore della Magistratura dal 2011 al 2015.

Presidente dell'Istituto Nazionale Ferruccio Parri – Rete degli Istituti per la storia della Resistenza e dell'età contemporanea (già INSMLI) dal 2011 al 2018.

Garante degli studenti dell'Università degli studi di Milano dal 2014 al 2016.

Presidente della Fondazione per le scienze religiose "Giovanni XXIII" di Bologna.

Vicepresidente della Casa della Cultura di Milano.

Nel 2013 ha fatto parte del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, per l'esame di temi economico-sociali, europei ed istituzionali, e successivamente della Commissione per le riforme costituzionali istituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dal 2005 ha prestato attività di volontariato presso lo sportello giuridico del carcere di Bollate-Milano, sportello che il carcere gli ha voluto intitolare nel 2023.

Nel carcere è altresì presente la "Biblioteca Valerio Onida", che ospita oltre 2000 libri della collezione privata di Valerio Onida, donati dalla famiglia.

Nel 2007 è stato insignito dalla Regione Valle d'Aosta del titolo *Ami de la Vallée d'Aoste*.

INDICE

Premessa <i>Roberto Louvin</i>	5
SALUTI ISTITUZIONALI	7
Andrea Bionaz <i>Sindaco di Saint-Marcel</i>	7
Alberto Bertin <i>Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta</i>	9
Stefano Distilli <i>Consigliere di Amministrazione BCC</i>	11
Adriano Consol <i>Presidente "Autonomies Biens Communs Vallée d'Aoste"</i>	13
SEZIONE I	19
I sentieri di Valerio: Valerio Onida e la Valle d'Aosta <i>Marco Onida</i>	21
La "previa intesa" sulle riforme degli Statuti speciali: una introduzione al dibattito <i>Antonio D'Andrea</i>	23
Alla scuola di Onida: ragioni delle Regioni – speciali e ordinarie – anche con riguardo alle intese con lo Stato <i>Enzo Balboni</i>	31
Alla ricerca della visione di Valerio Onida in materia di "previa intesa" <i>Renato Balduzzi</i>	39

Di alcune vicende dello Statuto del Friuli Venezia Giulia <i>Leopoldo Coen</i>	47
Valerio Onida e la centralità del principio dell'intesa <i>Gianmario Demuro</i>	59
Valerio Onida e la Valle d'Aosta: empatia e diritto in alta quota <i>Roberto Louvin</i>	63
Il momento del ricordo di Valerio Onida <i>Gianfranco Postal</i>	75
La "previa intesa" sulla via della riscrittura degli Statuti speciali nel contesto della crisi del regionalismo italiano <i>Giovanni Tarli Barbieri</i>	91
L'intesa tra Stato e Regioni: riscrittura degli Statuti speciali e regionalismo differenziato <i>Lorenza Violini</i>	113
SEZIONE II	121
Scritti scelti di Valerio Onida sull'ordinamento della Regione Valle d'Aosta/ <i>Vallée d'Aoste</i>	123
<i>Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta</i>	125
<i>Valle d'Aosta</i>	151
<i>L'autonomia della Valle d'Aosta nell'evoluzione del regionalismo italiano</i>	201
Breve profilo biografico di Valerio Onida	207

