

23 MAGGIO 2018

Ieri, oggi, domani:
quale autonomia per la Valle d'Aosta?

di Antonio Mastropaolo
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università della Valle d'Aosta



Ieri, oggi, domani: quale autonomia per la Valle d'Aosta?*

di Antonio Mastropaolo

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università della Valle d'Aosta

Sommario: 1. Premessa. 2. All'inizio dell'autonomia valdostana: in principio erano le funzioni. 3. I caratteri peculiari dell'attuale forma di governo valdostana. 4. Le istituzioni dell'autonomia alla prova. 4.1 La recente questione della funzionalità del Consiglio 4.2 La crisi del Casinò di Saint Vincent e le sue ripercussioni. 4.3 Ancora una crisi di governo. 4.4 Vicende giudiziarie e loro riflessi istituzionali. 4.5 Problemi finanziari. 5. Conclusione.

1. Premessa

Un anniversario ricorre quest'anno: settant'anni dall'approvazione, con legge costituzionale n. 4 del 26 febbraio 1948, dello Statuto della Valle d'Aosta da parte dell'Assemblea costituente. È un appuntamento che può essere occasione non solo per ricordare i nobili intenti che ne ispirarono la stesura, ma per riprendere un discorso interrotto, o forse mai avviato, sulla specialità valdostana e sulle sue ragioni politiche, prim'ancora che giuridiche¹.

Nel far ciò occorre particolare attenzione. Vale, infatti, l'insegnamento di Émile Chanoux, uno dei padri dell'autonomia, il quale, commentando la Carta di Chivasso del 1943, sostenne: “Cioè che i rappresentanti di queste valli hanno affermato, vale per tutte le regioni italiane, per i piccoli popoli che formano quel tutto che è il popolo italiano”².

Qual è oggi il significato di questo monito? Lo si può probabilmente intendere come un invito a ricordare che la storia della Valle d'Aosta è storia “col-locata” e non storia locale, da recuperare e valorizzare nella sua dimensione di tassello della molto complessa storia costituzionale delle autonomie in Italia³, né occasione di aride commemorazioni identitarie e rivendicative contro le angherie dello Stato centrale⁴. È proprio questa sensibilità che dovrebbe spingere oggi la riflessione giuridica e costituzionale a superare la

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si veda R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta. Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo*, Musumeci, Aosta, 1997.

² É. CHANOUX, *Federalismo e autonomie*, in P. MOMIGLIANO LEVI (a cura di), *E critici*, Institut Historique de la Résistance en Vallée d'Aoste, Aosta, 1994, p. 399, p. 422.

³ Sulle deludenti modalità di attuazione del regionalismo ordinario, cfr. A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in “Rivista AIC”, 4, 2014, p. 7 e ss.

⁴ P. GHEDA, *La Valle d'Aosta*, in “il Mulino”, 5 ottobre 2017, all'indirizzo https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:3999.

logica dell'isolamento, negli ultimi anni spesso tradottasi, sul piano politico, nella ricerca di accordi bilaterali con lo Stato, per ricondurla al più ampio dibattito sul significato dell'autonomia regionale nel quadro nazionale⁵.

In questa prospettiva conviene forse ricordare che il principio di "autonomia" è da collegarsi a un'idea di organizzazione dello Stato le cui ascendenze sono molto risalenti nel tempo⁶. In origine costituiva una risposta alla concentrazione hobbesiana del potere⁷. Nella sua veste contemporanea tale principio è stato, in modo più specifico, inteso come risposta all'espansione dell'azione dello Stato centrale a tutti i livelli. Roberto Ruffilli, uno dei più illustri studiosi italiani della questione, scriveva che attraverso l'affermazione del principio di autonomia, "si è fatta sentire la volontà delle masse organizzate, dei loro partiti e dei loro sindacati, di prendere parte attiva al riassetto complessivo della società capitalistica, piegando a proprio favore, dall'esterno, con il decentramento e, dall'interno, con la partecipazione, l'intervento crescente dello Stato nella vita economica e sociale"⁸. L'autonomismo non è dunque solo la via per il riconoscimento di una qualche separatezza, ma è uno strumento "per il coinvolgimento delle formazioni di massa nella razionalizzazione dello Stato democratico, in chiave di partecipazione e di programmazione"⁹.

Quella di Ruffilli è una prospettiva datata. Le formazioni di massa di cui egli parlava sono scomparse e così pure l'idea ad esse collegata di partecipazione e programmazione. Ciò malgrado, restando il quadro dell'organizzazione dello Stato fondamentalmente unitario, ed essendo state archiviate le prospettive separatiste apparse alla fine del secolo scorso, il tema della specialità regionale della Valle d'Aosta è da affrontare tuttora considerando se, dal punto di vista politico-costituzionale e da quello amministrativo e finanziario, persistano quelle peculiarità di terra di confine, che avevano condotto al suo riconoscimento in sede costituente¹⁰.

Questo lavoro ha uno scopo circoscritto: ripensare le vicende istituzionali che hanno segnato ultimamente la vita politica valdostana prestando attenzione al quadro normativo di riferimento e alle

⁵ F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in "Istituzioni del Federalismo", XXXIII, 1, 2012, p. 12.

⁶ Il ricorso alla stessa parola "autonomia" è propriamente moderno, anche se le pratiche riconducibili al principio sono ben anteriori, cfr. L. MANNORI, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel linguaggio amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente*, in "Il Piemonte delle Autonomie", 1, I, 2014, pp. 26-37.

⁷ "Autonomia significa differenziazione": cfr. R. BIN, *Prospettive della specialità*, in "Le Regioni", 3, XLIV, 2016, pp. 442-444.

⁸ R. RUFFILLI, *Decentramento, partecipazione e riforma dello Stato*, in R. RUFFILLI, *Istituzioni società stato, II, Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 135.

⁹ R. RUFFILLI, *Le tradizioni del decentramento*, in R. RUFFILLI, *Istituzioni stato società*, cit., p. 290.

¹⁰ "Meglio un'autonomia efficiente, alleata di un centro che si limita a fare soltanto ciò che non riescono a costruire i sistemi locali di autogoverno". Cfr. G. DEMURO, R. LOUVIN, *Emilio Lussu, Emile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali*, Le Château Edizioni, Aosta, 2017, p. 82.

idee che ne hanno ispirato la definizione. Una prima parte sarà dedicata a una ricostruzione sommaria delle negoziazioni dal forte carattere compromissorio che hanno condotto all'approvazione dello Statuto al termine dei lavori dell'Assemblea costituente¹¹. La seconda parte dell'articolo tratterà il profilo giuridico delle regole che segnano i limiti entro cui la forma istituzionale regionale si muove attualmente. La terza parte sarà rivolta a una ricognizione delle recenti vicende politiche entro il quadro normativo statutario e delle loro potenziali ricadute su di esso. La prospettiva è quella del confronto tra *law in the books* e *law in action*, per provare a valutare l'effettività delle prime e la loro capacità di rispondere ai bisogni concreti dei valdostani.

2. All'inizio dell'autonomia valdostana: in principio erano le funzioni

Secondo il racconto più diffuso le radici dell'autonomia speciale della Valle d'Aosta vanno rintracciate nel passato remoto¹². In questa sede ci limiteremo a considerare i passaggi fondamentali del percorso che condusse all'approvazione dello Statuto speciale nel febbraio del 1948 coerentemente con la prospettiva regionalista adottata dalla Costituente. Nei limiti ermeneutici del presente lavoro, non s'intendono rintracciare le ascendenze di un'identità valdostana radicata nella storia, quanto rileggere quei momenti storici e politici che, dal punto di vista costituente hanno condotto, attraverso un vivace dialogo che ha coinvolto la cultura istituzionale locale, alla stesura dello Statuto speciale entro la cornice concettuale, propriamente continentale, di uno Stato a vocazione unitaria e accentratrice¹³.

Il punto di partenza può forse essere individuato nel riconoscimento, avvenuto con il Regio decreto n. 1 del 2 gennaio 1927, della Provincia di Aosta, che comprendeva i comuni del circondario di Aosta e quelli del soppresso circondario di Ivrea, fino a quel momento parte della più ampia provincia di Torino¹⁴. La principale conseguenza di tale riorganizzazione fu l'affidamento della direzione della Provincia a una diarchia composta dal prefetto e dal segretario federale del PNF, figura, quest'ultima, soppressa dalla Repubblica Sociale, che attribuì al solo prefetto il ruolo di Capo della Provincia¹⁵.

¹¹ Su questo concetto si veda M. DOGLIANI, I. MASSAPINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 157 e ss.

¹² Si veda in proposito R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta*, cit., pp. 5-26; M. CUAZ, *Alle radici di un'identità, Studi di storia valdostana*, Le Château Edizioni, Aosta, 1996. R. LOUVIN, *L'autonomia ritrovata: impronte di persistenza storica e di pattuizioni costituzionali*, in G. Rolla (a cura di), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 255-282.

¹³ Con riferimento alla Val d'Aosta si veda E. ROTELLI, *La genesi dell'autonomia regionale valdostana*, in E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 274.

¹⁴ Sul piano organizzativo l'atto seguiva la soppressione del Tribunale di Aosta e delle preture di Morgex, Châtillon e Verre s. L'opera di fascistizzazione culminava nella riapertura del Tribunale dopo la creazione della Provincia di Aosta.

¹⁵ Dal punto di vista amministrativo, la storia della Valle è stata piuttosto accidentata negli ultimi due secoli. Durante il Primo impero francese fu inclusa nel Dipartimento della Dora, composto dalla prefettura di Ivrea e dalle

Lo scopo politico-istituzionale perseguito dal fascismo non andava nel senso di una valorizzazione dell'identità locale. L'intento era anzi quello di cancellare ogni specificità del territorio attraverso una più diretta azione di controllo su di esso. Non è un caso che, in questi anni, si assistette a un'intensa azione di italianizzazione della Valle, conforme all'ideologia del regime, la cui espressione più immediata fu il divieto dell'utilizzo della lingua francese nelle scuole¹⁶, nel catasto, nei registri comunali, nelle iscrizioni pubbliche e negli atti notarili¹⁷. A ciò si accompagnò la soppressione delle scuole di villaggio e l'italianizzazione dei nomi dei comuni¹⁸. Ciò produsse paradossalmente un duplice risultato: “uno voluto e uno non voluto. Quello voluto, di precludere a intere generazioni la conoscenza di questa loro lingua materna; quello non voluto, di far sorgere in Val d'Aosta uno pseudo irredentismo che non aveva avuto nessun precedente nella storia e che non ha nessuna ragion d'essere”¹⁹. Col medesimo intento di

sottoprefetture, che avevano sede a Chivasso e Aosta, con tre *arrondissements* corrispondenti. Dopo il Trattato di Fontainebleau la Valle tornò, insieme a tutto il territorio del Dipartimento, sotto il dominio dei Savoia. Nacque poi, dopo il Congresso di Vienna, la Divisione di Aosta, istituita da Vittorio Emanuele I con il regio editto del 7 ottobre 1814, riprendendo sostanzialmente il modello napoleonico e coprendo il medesimo territorio del Dipartimento della Dora. Con la “fusione perfetta” del 1847 la Divisione di Aosta scomparve e fu assorbita dalla Divisione di Torino come Provincia di Aosta. Con la legge n. 3702 del 23 ottobre 1859, nota come “Legge Rattazzi”, fu ridisegnata la struttura amministrativa dello Stato sabauda. In particolare la Divisione divenne Provincia e la Provincia divenne Circondario.

¹⁶ Il tema della salvaguardia della lingua è centrale nella storia contemporanea della Valle d'Aosta: “La questione linguistica cristallizzò dal 1860 al 1945, l'opinione valdostana contro i modi d'agire del potere centrale e fu certamente all'origine di tutti gli antagonismi successivi. In un'epoca in cui non vi poteva esser problema di decentralizzazione né *a fortiori* d'autonomia, restava solamente ai Valdostani la loro lingua, e la maggior parte di loro si accanì nel difenderla con una sorprendente pertinacia”. Cfr. A PASSERIN D'ENTRÈVES, M. LENGHEREAU, *La Valle d'Aosta, minoranza di lingua francese dello Stato italiano*, in “Quaderni di sociologia”, 1, XVI, 1967, p. 73. Ricordiamo anche che nel 1909 nacque la *Ligue valdôtaine pour la protection du français dans la Vallée d'Aoste*.

¹⁷ Si trattava comunque di una volontà già emersa nel periodo precedente con l'azione dello Stato liberale e unitario volta al definitivo superamento dell'uso della lingua francese. Ciò, nonostante le premesse giuridiche fossero bene diverse. L'art. 62 dello Statuto recita: “la lingua italiana è la lingua ufficiale della Camera. È però facoltativo di servirsi della francese ai membri che appartengono ai paesi in cui questa è in uso in risposta ai medesimi”. L'art. 4 della legge sulla pubblicazione delle leggi del 1854 stabiliva la traduzione in francese di ogni legge “all'uso dei comuni in cui parlavasi tale lingua”. Anche la legge Casati prevedeva un regime particolare per le aree di lingua francese. Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, pp. 275-277.

¹⁸ Nel 1925 nacque la *Jenne Vallée d'Aoste* ad opera dell'Abbé Treves e di un gruppo di giovani intellettuali cattolici. Obiettivi di questa associazione erano: “ottenere dal Governo il riconoscimento dei diritti regionali e, di conseguenza, l'annullamento di tutte le disposizioni contrarie ad essi prese finora; 2) sollevarsi contro ogni nuova violenza da parte del Governo o dei suoi funzionari nei confronti di questi stessi diritti regionali; 3) conservare ad ogni costo l'uso del francese nella Valle d'Aosta; 4) persuadere l'opinione pubblica valdostana (e non valdostana) della necessità che la Valle d'Aosta si costituisca come regione amministrativamente autonoma, in un futuro decentramento amministrativo, necessità consacrata dai suoi caratteri storici, etnici, linguistici e topografici”. Cit. in E. ROTELLI, *op. cit.*, pp. 277-278.

¹⁹ Luigi Chatrian (DC) in ASSEMBLEA COSTITUENTE, 30 gennaio 1948. *Seduta pomeridiana*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, p. 4229. Considerazioni analoghe furono fatte da Ruggero Grieco: “Il movimento autonomistico della Val d'Aosta è effettivamente la conseguenza del fascismo e della guerra fascista. Quella stupida politica del fascismo che ha tanto contribuito a dividere gli italiani, ha anche inasprito, colla sua azione, la minoranza valdostana, colla quale avevamo sempre avuto eccellenti rapporti. Ecco perché i valdostani hanno chiesto, ad un certo momento,

uniformare, il regime perseguì la fascistizzazione dell'apparato amministrativo, attraverso l'importazione di personale, cui si accompagnò un'azione di sostegno pubblico all'industrializzazione del territorio, che trovò il proprio volano nell'acciaieria Cogne, sorta già prima del conflitto mondiale, e che aveva condotto alla realizzazione, tra il 1916 e il 1921, della ferrovia mineraria Cogne-Acque fredde, seguita, nel 1929, dalla costruzione della linea ferroviaria Aosta-Pré-Saint-Didier e dalla ferrovia La Thuile-Arpy²⁰.

Se questo fu lo sforzo del fascismo a livello locale, furono gli eventi successivi alla caduta del regime a segnare i destini istituzionali della Valle nel nuovo assetto repubblicano. Le truppe francesi, giunte in Italia, sotto il comando del generale Paul-André Doyen, su diretta sollecitazione di de Gaulle²¹, mostrarono immediatamente una forte volontà d'annessione, rispetto alla quale la popolazione locale già aveva nei mesi precedenti mostrato diffuso consenso²². A impedire l'annessione fu il diretto interessamento del Presidente Truman, che minacciò di interrompere le forniture militari qualora i francesi non si fossero ritirati: ritiro che avvenne il 24 giugno del 1945. Questi episodi indubbiamente influirono sull'approvazione²³, grazie anche all'azione di Luigi Chatrian e di Federico Chabod²⁴, del Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 545 del 7 settembre 1945, con il quale la Valle fu costituita, in ragione delle sue "condizioni del tutto particolari"²⁵, in circoscrizione amministrativa autonoma, salvo

alla nuova Italia democratica, particolari garanzie costituzionali ed anche un particolare regime autonomistico. Noi abbiamo riconosciuto lo statuto particolare per la Val d'Aosta e resteremo fedeli all'impegno assunto.

Siamo certi che i Valdostani difenderanno la libertà loro concessa dalla nuova democrazia italiana, per rafforzare i vincoli di fratellanza col popolo italiano, del quale essi sono una parte, e per ricostruire con noi l'Italia e consolidare insieme a noi la Repubblica democratica italiana". Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, 7 giugno 1947, cit. Sulle stesse posizioni la relazione predisposta da Ferruccio Parri, per il Corpo Volontari della Libertà, sulla questione valdostana. Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 287.

²⁰ Allo sviluppo industriale si accompagnerà una progressiva crisi del settore agricolo da sempre in difficoltà in Valle d'Aosta. Cfr. L. GIUNTA, P. LUCAT, *Modernizzazione economica, movimento della popolazione e classi sociali in Valle d'Aosta durante il fascismo (1922-1943)*, in "Questioni di storia della Valle d'Aosta contemporanea", 83/1, 1983.

²¹ Come risulta dal *Memorandum* di Algeri del 1943, ma anche da altre dichiarazioni esplicite. Cfr. A. PASSERIN D'ENTRÈVES, M. LENGIEREAU, *op. cit.*, p. 77.

²² Nel maggio del 1945 fu addirittura firmato da trentacinque notabili valdostani un documento con il quale si chiedeva di sollevare la questione valdostana in sede internazionale. Ma le lusinghe francesi risalivano già all'anno precedente. Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 283.

²³ La concessione dell'autonomia fu posta come condizione dagli stessi francesi. Secondo alcuni ciò costituirebbe un vincolo costituzionale alla sua soppressione.

²⁴ Federico Chabod, nel suo contributo all'incontro di Chivasso, aveva dichiarato che "nel quadro politico unitario dell'Italia di domani, che amministrativamente ed economicamente dovrà essere basata sul più largo decentramento alle Valli Alpine dev'essere riservata, oltre all'autonomia amministrativa comune a tutte le regioni italiane, una particolare autonomia culturale e linguistica". Cfr. E. CHANOUX, *De la "Declaration de Chivasso" à "Federalismo e autonomie"*, Imprimerie Valdôtaine, Aosta, 1973, p. 84. Preme qui rimarcare che si è fin troppo insistito negli anni sulle distanze tra Chanoux e Chabod quando, a ben leggere, le consonanze erano assai più significative. Cfr. P. CARROZZA, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Zanichelli, Bologna, 1995, pp. 405-406.

²⁵ Come dichiarava Ferruccio Parri: "L'autonomia della Val d'Aosta deve servire a rinsaldare i legami della Valle stessa con l'Italia, perché essa non è avulsa dall'Italia". Cfr. *Avanti!*, 4/9/1945.

subordinare l'entrata in vigore del decreto alla restituzione dell'amministrazione al governo italiano da parte dell'Amgot (art. 23), avvenuta il 31 dicembre di quell'anno²⁶.

Frutto dei lavori di un'apposita Commissione ministeriale presieduta proprio dal generale Luigi Chatrian²⁷, il testo del decreto risentiva del dibattito tra gli intellettuali valdostani svoltosi nei mesi precedenti, che aveva condotto all'elaborazione del progetto dell'abate Jean-Joconde Stévenin, rappresentante di spicco del movimento democratico cattolico, che prevedeva al vertice della regione un Consiglio regionale composto di 25 membri eletti dai consigli comunali della Valle²⁸. A questo documento sarebbe seguita la stesura di un altro, sollecitato dal timore di annessione alla Francia e voluto da Ida Viglino, presidente del CLN, da Federico Chabod, dal canonico Charles Bovard e dal prefetto Alessandro Passerin d'Entrèves, in accordo con il Comitato di Liberazione nazionale del Piemonte (CLNP). Questo secondo progetto recepiva sia le proposte di Stévenin sia quelle avanzate da Chabod nei mesi precedenti²⁹. Si prevedeva, come nel progetto di Stévenin, l'elezione di secondo grado del Consiglio da parte del

²⁶ Predieri scrive di una "fisionomia anfibia" del decreto "perché rispondeva alle esigenze di rinnovazione generale del CLNAI, come anche a quelle valdostane di riconoscimento di identità, e, perciò, di barriera nei confronti delle tendenze separatiste". Cfr. A. PREDIERI, *All'inizio dell'autonomia della Valle d'Aosta*, introduzione a R. ARTAZ, *Il decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945 n. 545 e disposizioni collegate*, a cura della Fondazione Courmayeur, Quart, Musumeci, Aosta, 1995.

²⁷ Il generale Chatrian era valdostano. La Commissione, nominata dal Governo Bonomi il 29 maggio 1945, elaborò un progetto che fu utilizzato per la preparazione dei decreti da parte del Governo Parri. Qui, in una prospettiva di tipo federale, si contemplavano competenze statali enumerate e una competenza regionale residuale. Cfr. Si veda P. CARROZZA, *op. cit.*, pp. 404-405 e. 410.

²⁸ Sul suo carattere compromissorio si veda R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta*, cit., p. 33.

²⁹ Federico Chabod, preoccupato dalla prospettiva dell'annessione francese, aveva già avuto modo di far conoscere la sua idea di autonomia alla fine dell'estate del 1944 con la pubblicazione di due diversi memoriali il primo rivolto al CLNAI e il secondo rivolto ai valdostani. In quest'ultimo egli rivendicava un'adeguata autonomia amministrativa che ponesse la Valle d'Aosta al riparo dall'azione livellatrice dello Stato. E allo stesso tempo riaffermava però la necessità del legame con l'Italia: "È perciò un grosso errore dire "noi dobbiamo pensare solo al nostro problema regionale". Proprio all'opposto: per risolvere il problema regionale, non c'è mezzo migliore che inserirlo fra i problemi nazionali; non c'è tattica più sicura che quella di discutere, trattare, collaborare con i grandi partiti politici italiani. Il chiudersi in sé non facilita, ma rende più difficile la soluzione desiderata: si aprano invece ben bene le finestre e ci si renda finalmente conto che il problema valdostano, opportunamente posto sul piano dei problemi italiani, è di soluzione tutt'altro che difficile"... "La via giusta da seguire è ancor sempre quella che era stata iniziata un anno fa da Emilio Chanoux. Vale a dire, mettersi in rapporto con i partiti politici italiani, lavorare in fiduciosa collaborazione con essi, inserire il problema valdostano nei problemi nazionali. Si mettano risolutamente i Valdostani sul piano politico italiano". Cfr. F. CHABOD, *La Valle d'Aosta, l'Italia e la Francia*, Marguerretaz, Aosta, 1944. Esiste anche un terzo memoriale inviato al ministro della Guerra per informare il Governo della situazione. Anche qui propone un'idea valida per tutte le regioni: "Io non mi ero preoccupato in modo specifico del problema valdostano: mi ero invece occupato molto del futuro ordinamento interno dell'Italia e vagheggiavo un sistema di larghissimo decentramento amministrativo ... Lo schema sommario di autonomia amministrativa che ho tracciato, è quello che io vorrei vedere applicato in ogni regione d'Italia". Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, pp. 284-285. Anche la posizione del CLN piemontese non lasciava adito a dubbi: "La Valle d'Aosta, restando parte integrante dello Stato italiano, dovrà costituire un'unità amministrativa autonoma nel quadro delle autonomie regionali che saranno alla base del riordinamento dello Stato stesso: ne discende che tutte le autorità amministrative della valle dovranno risultare da libere elezioni locali". Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 287.

Consigli comunali. E si enumeravano le competenze spettanti allo Stato, configurando, in modo originale, la competenza regionale come residuale. Per la prima volta compariva un riferimento alla zona franca. Ovvero si riconosceva «al territorio della Valle d'Aosta la condizione di zona franca con modalità da stabilirsi». Si suggeriva altresì «l'opportunità di concedere alla Regione Valle d'Aosta la facoltà di accordarsi con le regioni immediatamente finitime di Stati esteri (Francia e Svizzera) su questioni di carattere turistico e doganale»³⁰. Si consolidava così un'idea di autonomia essenzialmente amministrativa, da realizzarsi entro lo Stato unitario, anche se non era specificato quale Stato³¹. Era un'idea riconducibile a quella dell'autogoverno anglosassone, dove istituzioni elettive locali sono chiamate a esercitare funzioni proprie dello Stato, piuttosto che a una compiuta concezione federalista³².

Oltre a essere frutto di una preoccupazione per la causa italiana in Valle d'Aosta³³, la riflessione a fondamento del decreto si collocava in un dibattito che travalicava lo spazio locale e s'inseriva in una più ampia visione di rinnovamento, volta a superare il dualismo tra Stato e società³⁴. Come? Nelle parole di

³⁰ R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta*, cit., pp. 37-38.

³¹ R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 10. In proposito è interessante riportare le considerazioni di Gaspare Ambrosini nella sua relazione sulle autonomie locali laddove descrive i diversi modelli di regionalismo: «L'altra soluzione che può darsi al problema del regionalismo è quella del decentramento istituzionale, autarchico, del trapasso cioè di attribuzioni dello Stato non a suoi organi locali, ma ad enti morali locali, ad enti cosiddetti autarchici, che assumano quelle attribuzioni come rientranti nei loro scopi e che li perseguano con propri organi elettivi, con propri mezzi, e, salvo i controlli, liberamente sotto la propria responsabilità.

È il sistema che, per quanto in misura limitata, aveva proposto nel 1861 il Minghetti nel secondo dei progetti di legge sopra indicato, e che sostanzialmente è stato di recente (1945) adottato per la Valle di Aosta con l'emanazione di un «ordinamento amministrativo» (approvato con decreto legislativo luogotenenziale del 7 settembre 1945, n. 545, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 settembre 1945, n. 113); qualche disposizione del quale (articolo 13) può però considerarsi (è bene notarlo) al di fuori del quadro del decentramento amministrativo, in quanto prevede che talune materie da precisare ulteriormente «potranno essere disciplinate dal Consiglio della Valle con norme giuridiche proprie, anche in deroga alle leggi vigenti».

La costituzione della Regione in ente autarchico rappresenta un ulteriore e deciso passo verso le aspirazioni del regionalismo, ma non arriva a soddisfarlo appieno giacché, mentre porta gli elementi locali alla gestione degli affari della Regione, non dà loro alcuna, sia pur limitatissima, facoltà legislativa e lascia d'altra parte la Regione nella stessa situazione giuridica degli altri enti locali, come questi rientranti nella categoria delle persone giuridiche di carattere amministrativo, e come questi soggetta a subire modificazioni nel proprio *status* in forza di una semplice legge di carattere ordinario». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Relazione del deputato Ambrosini Gaspare sulle autonomie regionali*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, pp. 137-157.

³² Come invece emergeva con forza dalla dichiarazione autonomistica delle popolazioni alpine nel corso del convegno di Chivasso del 13 dicembre 1943. Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 281.

³³ Tesi sostenuta in E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia, Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 67-74.

³⁴ Ricordiamo qui l'esplicita presa di posizione del Consiglio dei ministri all'inizio di luglio: «Il Governo italiano afferma che il rinnovamento democratico dello Stato necessariamente comporta un complesso di speciali garanzie per i cittadini di lingua diversa dall'italiana. Sarà ammesso e garantito il libero uso della lingua non solo nelle relazioni private e di commercio, nelle riunioni pubbliche, nell'esercizio del culto, nella stampa ma anche nei rapporti con le autorità politiche, amministrative e giudiziarie. Nelle località dove risiedono in proporzione considerevole cittadini di lingua diversa dall'italiana sarà garantita nelle scuole pubbliche l'insegnamento e l'uso della lingua materna. Le particolari esigenze delle zone abitate da popolazioni di lingue e tradizioni diverse

Massimo Severo Giannini, tra gli intellettuali più attenti alla questione, il popolo avrebbe dovuto essere “raccordato allo Stato dagli enti locali e dall’autogoverno, dai partiti e dagli organismi di autogoverno del campo dell’economia”³⁵. È qui possibile solo accennare alla questione, ma val la pena ricordare alcuni interventi di Giannini sui quotidiani, in particolare sull’ *Avanti!*³⁶. Non mancarono le critiche, come quella espressa da Francesco Saverio Nitti sulla *Gazzetta d’Italia* il 9 febbraio 1946, ma vi furono anche commenti positivi, come quello espresso da Pietro Nenni in un articolo sul quotidiano socialista del 28 agosto 1945, con il quale si salutava l’esempio valdostano come modello per le regioni di frontiera³⁷.

Il decreto del 7 settembre 1945 era pertanto in sintonia con le riflessioni condotte a livello nazionale sul ruolo delle autonomie locali e del decentramento, messe in stretta relazione le esigenze del territorio e

troveranno la loro tutela nel libero funzionamento di un’appropriata forma di autonomia locale”. A questa dichiarazione seguiva la decisione da parte del Consiglio dei ministri riconoscere alla Valle d’Aosta una particolare autonomia locale integrata da adeguate misure economiche e finanziarie. Cfr. *Avanti!*, 12/7/1945.

³⁵ M. S. GIANNINI, *Lo Stato democratico repubblicano* (1946), (1946), relazione al XXIV Congresso nazionale del PSIUP, pubblicata nel *Bollettino dell’Istituto di Studi Socialisti*, ora in *Scritti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2002, p. 734.

³⁶ In proposito è da sottolineare, in generale, la contrapposizione tra un’idea di autonomia, orientata alla partecipazione, maturata al nord con la Resistenza e il diverso atteggiamento accentratore e rivolto alla continuità dello Stato unitario manifestato dal governo nazionale nella fase costituente. Cfr. F. CHABOD, *L’Italia contemporanea. Lezioni alla Sorbona*, Einaudi, Torino, 1961, pp. 141-144.

³⁷ “L’autonomia amministrativa, ed entro certi limiti anche politica, salva l’unità economica e quindi etnica. Le linee di nazionalità possono anche essere non chiaramente riconoscibili e definibili, ma quelle economiche che alle civili e amministrative presiedono, e si allontana il vento della rapina nazionalista. Le zone di frontiera diventano centri di accordo e non più fonti di attriti e occasioni di inquietudini nazionali. L’autonomia non risolve il problema di sovranità, è vero, ma postula e salva quello della integrità economica. La libertà porta alla responsabilità. È Cattaneo che risorge? È l’esigenza della costruzione democratica che si impone. L’Italia ha sacrificato la libertà all’unità. Comunale è in gran parte la sua storia e regionale è in larga misura la sua struttura produttiva ... La democrazia si enuclea negli organismi di base e si fisionomizza negli istituti che più contengono di auto-governo... Questo è vero: la divisione amministrativa e politica che regola la vita delle nostre regioni non coincide sempre con le rilevazioni dell’economia e nelle notazioni della psicologia. Nelle stesse province vi sono forme economiche ed esigenze civili che male si integrano in una costrizione artificiale perché esterna. Che cosa sono i prefetti, se non i rappresentanti di un potere e di una volontà che le situazioni locali né reclamano né legittimano? Discendono, queste classificazioni amministrative e politiche, da schemi suggeriti dalle preoccupazioni di un centro che in sé intese assorbire ogni palpito di vita indipendente.

I Savoia copiarono Napoleone, e la polizia signoreggiò l’economia perché non si pronunciasse la politica. Logico che oggi si riveda, al lume delle esperienze vissute in questo ultimo cinquantennio, il nostro sistema politico e la nostra organizzazione amministrativa. Inevitabile che si torni ad un insegnamento che fu di Cattaneo ed è nelle necessità del nostro organismo statale. Non per rigidamente applicarlo nelle sue formulazioni più rigorose, ma per intelligentemente intenderlo nelle sue scaturigini umane e nelle sue giustificazioni storiche.

Indubbiamente, il pericolo della disintegrazione della compagine nazionale non è poco. Il campanilismo è nella nostra ventura perché è nel nostro spirito. Diremmo anzi che l’originalità della nostra arte è nella aderenza al nostro senso radicato alla brevità dello spazio entro il quale si addensano i nostri temi e si compongono le nostre fantasie... Ma il pericolo si supera misurandone l’entità e apprestandone i rimedi prima ancora che si imponga con l’evidenza del movimento dal quale erompe. L’autonomia può correggere gli errori che si contengono nella nostra affrettata unità che fu ed è di stato prima ancora che di popolo e di nazione.

E comunque la nostra unità comanda la libertà locale, promotrice di energie e non generatrice di inerzia”. Cfr. P. NENNI, *Autonomie*, in *Avanti!*, 28/8/1945.

con le sue strutture economiche³⁸. L'ordinamento della Valle d'Aosta rappresentava, sotto questo profilo, anche per una parte dei protagonisti politici del tempo, una risposta originale all'esigenza di rinnovamento e di partecipazione della pubblica amministrazione avvertita da più parti³⁹.

Basti pensare, ad esempio, ancora, alla relazione svolta nel 1946 da Massimo Severo Giannini e Adriano Olivetti per conto dell'Istituto di studi socialisti. Qui essi immaginavano in primo luogo l'introduzione di un ente territoriale inferiore alla provincia, ma più ampio del comune, corrispondente ai vecchi circondari, che proponevano di denominare "Comunità". Ad essa si sarebbero dovute conferire specifiche attribuzioni: polizia locale, urbanistica, viabilità ed opere pubbliche locali, pubblici servizi. Al di sopra, soppressa la provincia, si immaginavano le regioni come circoscrizioni fornite di autogoverno, i cui funzionari avrebbero dovuto essere eletti dagli interessati e quindi essere rappresentativi, restando comunque inquadrati nell'apparato statale. Le funzioni da esercitare a livello regionale avrebbero dovuto essere: educazione, protezione sociale, economia, lavori pubblici⁴⁰.

Per ciò che riguarda le concrete previsioni del decreto luogotenenziale già all'art. 2 si precisava, lapidariamente, che la personalità giuridica e l'ordinamento particolare della Valle d'Aosta si collocavano "entro l'unità politica dello Stato italiano, sulla base della eguaglianza dei diritti di tutti i cittadini italiani e dei principii democratici che ispirano la vita della nazione".

In base al decreto gli organi della circoscrizione autonoma erano un Consiglio di venticinque membri, una Giunta di cinque membri, oltre al Presidente del Consiglio, ma anche della Giunta. Il quadro delineava una forma istituzionale incentrata sull'assemblea consiliare, coerentemente con il clima politico-culturale dell'epoca. Il decreto prevedeva esplicitamente che: "Il Presidente del Consiglio della Valle esegue le deliberazioni del Consiglio ed ha la rappresentanza della Valle. Ad esso spettano tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al prefetto e al presidente della deputazione provinciale, in quando non rientrino nella competenza del Consiglio della Valle" (art. 4 comma 1). Al contempo però, secondo

³⁸ Cfr. R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta*, cit., p. 33.

³⁹ C. MACCHITTELLA, L'autonomismo, in R. RUFFILLI, *Cultura politica e partiti nell'età della costituente. II: L'area socialista. Il Partito Comunista Italiano*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 119.

⁴⁰ "L'uniformità delle regioni è sommamente auspicabile, sotto il profilo di una eguale partecipazione di esse alla formazione degli organi statali di ambito regionale, e della formazione anche di organi superiori. Una varietà di regimi amministrativi nel paese, sia derivante da differenze morfologiche, sia da differenze di dimensioni, rende inomogenea la formazione degli stessi organi centrali, e quindi produce incoerenze nell'azione legislativa e di governo.

L'esperienza della Valle d'Aosta ha già portato a dover adottare, per le elezioni in essa, il sistema uninominale. Statuti speciali per certe regioni (Sicilia, Sardegna) non paiono auspicabili. Con il sistema prospettato, tali regioni potrebbero trovare piena soddisfazione delle proprie istanze autonomistiche, senza imbarcarsi in farraginosi organismi di Stati-pupazzo, e in avventure finanziarie negative e degradanti". Cfr. M. S. GIANNINI, *Il problema delle autonomie locali (1946)*, in Id., *Scritti*, Volume Secondo, 1939-1948, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 649-658, in particolare pp. 657-658. Il tema verrà poi ripreso ancora da Giannini nel suo noto scritto del 1946. Cfr. M. S. GIANNINI, *Lo Stato democratico repubblicano (1946)*, cit., pp. 730-732.

quanto disposto dall'art. 6, gli era data facoltà di assumere “deliberazioni di competenza del Consiglio e della Giunta, quando l'urgenza sia tale da non permetterne la convocazione” (art. 6). Il testo attribuiva quindi alla Valle d'Aosta, oltre a quelle spettanti alle province, specifiche funzioni amministrative⁴¹.

Altre disposizioni del decreto presentavano aspetti di indubbia originalità. Era previsto un Comitato di coordinamento - poi divenuto Commissione - composto da un rappresentante del ministero dell'Interno, in quanto presidente, da un rappresentante del ministero per il Tesoro e da un rappresentante della Valle, con il compito di esercitare un controllo di legittimità, ma non di merito, sull'attività amministrativa e di collaborare con gli organi della Valle per l'applicazione del decreto e per il migliore sviluppo dell'attività normativa e amministrativa della Valle stessa⁴². Accanto ai poteri amministrativi, alla Valle d'Aosta era poi attribuita anche una non meglio precisata potestà di emanare norme giuridiche in deroga a leggi nazionali, in materie da individuarsi con provvedimenti legislativi statali, che avrebbe successivamente ispirato differenti interpretazioni sulla sua portata⁴³.

Previsione centrale era quella che riconosceva e garantiva l'uso della lingua francese in Valle d'Aosta sia nei rapporti con le autorità politiche, amministrative e giudiziarie, sia nella redazione degli atti pubblici, con l'eccezione delle sentenze giudiziarie (Art. 17). L'art. 18 si occupava della scuola, prevedendo

⁴¹ Segnatamente:

- sanità ed igiene;
- vigilanza e tutela delle istituzioni di assistenza e di beneficenza pubblica, che esplicano la loro attività nell'ambito della Valle;
- nomina, revoca e dispensa dei giudici conciliatori, ed autorizzazione all'esercizio delle funzioni di cancelliere e di ufficiale giudiziario di conciliazione;
- istruzione elementare e media;
- costruzione e manutenzione di strade e di opere idrauliche ed altri lavori pubblici di interesse della Valle;
- servizi forestali e dell'agricoltura, salve le disposizioni relative agli ammassi, iniziative per la protezione e l'incremento della fauna e del patrimonio ittico della Valle, e gestione del locale ispettorato dell'agricoltura;
- iniziative per la valorizzazione dei prodotti locali e per la difesa dei prodotti tipici della Valle, raccolta di dati statistici, predisposizione di piani pluriennali di produzione, e coordinamento delle attività economiche che si esplicano nell'ambito della Valle;
- iniziativa per la creazione e l'eventuale gestione di istituti locali di case popolari, con patrimonio separato;
- iniziative in materia turistica, vigilanza alberghiera, tutela del paesaggio e vigilanza sulla conservazione delle antichità e delle opere artistiche;
- gestione, a mezzo di aziende speciali, di servizi pubblici di natura industriale o commerciale, relativi ad acquedotti, impianti di energia elettrica, ferrovie secondarie, tranvie e linee automobilistiche locali, linee telefoniche locali, silos, lavorazione di prodotti alimentari.

⁴² Un sistema di controllo, com'è stato ricordato, decisamente favorevole all'autonomia. Cfr. V. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2, XXI, 1971, p. 262.

⁴³ Secondo Barbagallo è da escludersi il riconoscimento di una potestà legislativa. Cfr. R. Barbagallo, *op. cit.*, p. 5. Tuttavia già allora non mancarono commenti di segno opposto: “È dunque aperta la via alla legislazione locale”. Cfr. *Avanti!*, 24/8/1945. Insiste sul carattere di vera e propria autonomia e non di semplice autogoverno Louvin facendo riferimento in particolare all'art. 13 e alla esplicita previsione delle potestà regolamentari. Cfr. R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta*, cit., p. 41.

l'insegnamento del francese per un numero di ore pari a quello previsto per l'italiano, oltre all'insegnamento di alcune materie direttamente in francese⁴⁴.

Il decreto disponeva infine all'art. 14 che il riparto fiscale fra lo Stato e la Valle d'Aosta sarebbe stato definito con provvedimento legislativo, sentito il Consiglio della Valle, una volta valutate le spese necessarie per la gestione dei servizi pubblici da essa assunti. L'ultimo comma stabiliva infine la possibilità di riconoscere, se necessario, "un contributo straordinario" dello Stato al bilancio, nonché la possibilità di "istituire imposte speciali, osservando i principi dell'ordinamento tributario vigente".

Era contestualmente approvato il D.L.L. n. 546 riguardante le "Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta". Con esso si disponeva, per novantanove anni, la concessione alla Valle d'Aosta delle acque pubbliche e delle miniere che non fossero già oggetto di riconoscimento di uso o di concessione⁴⁵. E si prevedeva l'istituzione della zona franca, da attuarsi con modalità da definire con successivo provvedimento⁴⁶.

Iniziava così a prendere forma un modello di organizzazione amministrativa locale particolare⁴⁷, di recente definita una "soluzione concettualmente intermedia"⁴⁸, un'autonomia che si pretendeva radicata nell'esperienza del *Conseil des Commis* del sedicesimo secolo⁴⁹, ma che, in quel passaggio costituente, assumeva un significato costituzionale, riconoscendo un'identità territoriale, in una prospettiva istituzionale di integrazione, piuttosto che di opposizione, di una minoranza culturale, con qualche

⁴⁴ Una simile previsione confermava la centralità della questione linguistica sul piano costituzionale. Nel successivo dibattito in Assemblea costituente sull'art. 6 Codignola sottolineerà ancora il punto: "Per quanto riguarda l'autonomia della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, le esigenze effettive potevano in realtà riassumersi nella necessità che, in sede costituzionale, venissero garantite certe minoranze etniche e linguistiche, esistenti ai confini dello Stato. Non vi erano e non vi sono sufficienti giustificazioni per consentire speciali forme autonomistiche a codeste Regioni, quando si esca da quest'ambito limitato, cioè protezione delle minoranze etniche e linguistiche". ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 1 luglio 1947*, cit.

⁴⁵ In sede costituente si è poi deciso di attribuire le acque al patrimonio della Regione, facendo salvo l'interesse nazionale dello Stato.

⁴⁶ Ciò andava ad aggiungersi a quanto disposto dall'art. 14 c. 3 del DLL n. 545.

⁴⁷ R. BARBAGALLO, *op. cit.*, p. 3. Alcuni autori insistono sul carattere amministrativo del decentramento. Cfr. C. Vitta, *Lo Statuto della Valle d'Aosta*, in "Rivista Amministrativa", 1, XCVIII, 1948, p. 206.

⁴⁸ Una soluzione "calibrata per contenere possibili istanze secessionistiche, soddisfare esigenze di rilancio economico, dare sbocco a capacità di auto amministrazione, ma anche diacronicamente intermedia tra le inevitabili concessioni del periodo immediatamente postbellico, quando occorreva prevenire il distacco e la internazionalizzazione della questione valdostana, e il possibile riflusso successivo alla fine dei timori. G. F. FERRARI, *Valle d'Aosta*, in «Le Regioni», 5, XXXIX, 2011, p. 878; si veda anche G. SILVESTRI, *Le Regioni a statuto speciale tra limiti di modello e limiti di sistema*, "Le Regioni", 5, XXXII, 2004, p. 1119.

⁴⁹ Tra i tanti si veda L. COLLIARD, *Préface d'histoire valdôtainne*, Imprimerie valdôtaine, Aoste, 1980. Sull'uso politico della storia valdostana si consiglia la lettura di L. SANDRO DI TOMMASO, *Una biblioteca storica per il cittadino valdostano. Manuali, monografie e cantieri didattici in Valle d'Aosta (1925-2013)*, in "Bollettino storico-bibliografico subalpino", 1, CXIV, pp. 125-256.

consonanza con le riflessioni maturate nell'area socialista del CLN intorno all'idea della Repubblica dei consigli⁵⁰.

L'accomodamento raggiunto con i decreti appariva però deludente, sia a chi aveva auspicato l'annessione alla Francia, sia per coloro che avevano puntato sul riconoscimento di una più piena autonomia federalista⁵¹. Pochi giorni dopo la loro approvazione nasceva così l'Union Valdôtaine, chiamando a raccolta i delusi dal compromesso raggiunto.

Il primo Consiglio regionale entrò in carica a gennaio del 1946, in quel momento come pura emanazione del CLN, sul modello della Consulta nazionale, in conformità a quanto previsto dall'art. 21 del DLL n. 545. Esso era composto da cinque consiglieri del PLI, cinque consiglieri della DC, cinque del PSI, cinque del PDA e cinque del PCI. La presidenza fu dapprima affidata allo stesso Chabod, cui succederà Severino Caveri, uno dei fondatori dell'Union Valdôtaine⁵².

In febbraio l'Union Valdôtaine lanciò un appello per la garanzia internazionale dell'autonomia, non riscuotendo tuttavia alcun sostegno da parte francese. Il 7 marzo lo stesso Consiglio, ancora guidato da Chabod, avviò la discussione su un ordine del giorno in tal senso, che si concluse senza alcun pronunciamento formale. Sull'esito pesò l'opposizione del suo Presidente, determinato nel tenere fermo il principio per cui la personalità giuridica della Valle d'Aosta doveva svolgersi entro lo Stato unitario⁵³. Le tensioni interne restavano però alte. Tanto che ben presto Chabod decise di dimettersi.

Nel frattempo l'impianto autonomistico aveva preso forma. Si trattava di dargli sostanza. Il tempo che restò sino alla discussione in Assemblea costituente dello Statuto fu impegnato nel raggiungimento di tale obiettivo, impegno che non mancherà di essere speso come argomento in sede di discussione dello statuto⁵⁴.

⁵⁰ Tale idea di assetto istituzionale che aveva trovato il suo manifesto nella Carta di Chivasso del 19 dicembre 1943. Cfr. B. CARNAGHI, *Il contributo della Resistenza al progetto di costruzione europea*, in F. CORTESE, *Liberare e federare: l'eredità intellettuale di Silvio Trentin*, Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 251-252.

⁵¹ Federalismo, autonomia, separatismo erano posizioni spesso sfumate come dimostra lo stesso dibattito intorno alla figura di Chanoux. Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, pp. 279-283 e p. 303.

⁵² Le prime vere elezioni si svolsero invece nell'aprile del 1949. Il sistema elettorale utilizzato prevedeva l'assegnazione dei quattro quinti dei seggi alla lista che avesse ottenuto il maggior numero di voti e il resto dei seggi alle altre formazioni politiche. Il sistema elettorale era quello previsto per le Province nel 1923 ma mai utilizzato. Si trattava di un sistema maggioritario plurinomiale, con la possibilità per ogni elettore, con voto disgiunto, di esprimere ben 28 preferenze, cui si ricorse ancora fino al 1963. Con la vittoria della lista unitaria Dc-UV (17085 voti) prendeva forma quella che sarebbe stata nei decenni successivi la grande peculiarità della regione, ovvero la costituzione di un sistema politico dominato dal partito regionale Union Valdôtaine. Primo Presidente della Giunta fu ancora Severino Caveri, mentre la presidenza del Consiglio fu affidata a Vittorio Bondaz.

⁵³ Cfr. R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta*, cit., pp. 38-39.

⁵⁴ In tal senso Giulio Bordon: "L'esperienza affermativa dei due anni già trascorsi per la Valle d'Aosta, è decisiva al riguardo, per cui non v'è ragione che la riforma debba essere oltre rimandata". Cfr. Assemblea costituente, *Seduta 31 maggio 1947*, cit. Si veda anche P. DUCCESCHI, *La Valle d'Aosta e il primo ordinamento semi-regionale*, in "Nuova Rassegna", II, n. 2, 1946, pp. 297-330. Si veda anche V. ONIDA, *op. cit.*, p. 260.

In risposta alla generale insoddisfazione per l'accordo raggiunto giunse comunque una nuova presa di posizione del Consiglio della Valle, che approvò all'unanimità una proposta di statuto il 3 marzo 1947. Il testo è anch'esso meritevole di attenzione. L'impianto è stato ritenuto di forte ispirazione federalista⁵⁵. Sebbene però gli spazi di autonomia ivi previsti fossero ampi, non mancavano continui riferimenti alla dimensione nazionale entro cui la Regione si sarebbe collocata.

Il progetto è composto di ben 93 articoli e tre allegati. Possiamo qui ricordare alcune disposizioni particolarmente significative. L'art. 1 stabiliva: "La Valle d'Aosta in considerazione delle sue condizioni geografiche, storiche, etniche, linguistiche ed economiche del tutto particolari, è costituita in Regione autonoma denominata «Valle d'Aosta», con capoluogo in Aosta". Ma immediatamente l'art. 2 definiva il contesto entro cui collocare l'autonomia: "La «Valle d'Aosta» ha personalità giuridica e un ordinamento amministrativo autonomo particolare, secondo le norme degli articoli seguenti, entro l'unità politica dello Stato italiano, sulla base dei principi democratici che ispirano l'ordinamento della Nazione; è dotata di una propria bandiera e di uno stemma, approvati, su proposta del Consiglio regionale, con decreto del Presidente della Regione".

Delineata la struttura del governo regionale, l'art. 5 disponeva la distribuzione delle competenze, alla luce dei progetti anteriori all'approvazione dei decreti luogotenenziali, configurando, in accordo con il metodo federalista, una competenza amministrativa residuale della Regione di fronte a una definizione dettagliata delle competenze statali.⁵⁶

⁵⁵ R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta*, cit, p. 44.

⁵⁶ • Costituzione e organizzazione dello Stato e delle amministrazioni statali;

- Affari esteri, relazioni e trattati internazionali, salva la facoltà alla Regione di concludere accordi di buon vicinato con gli Stati confinanti in materia di scambi culturali, turistici e commerciali;
- Difesa nazionale;
- Giustizia, salve le competenze spettanti alla Regione in materia di uffici di Conciliazione, di Giudici conciliatori e di Cancellieri di Conciliazione;
- Culto;
- Pesì e misure;
- Monete e valute;
- Proprietà artistica e letteraria, brevetti, invenzioni, modelli e disegni industriali;
- Poste, telegrafi, ferrovie, comunicazioni aeree;
- Strade statali;
- Monopoli statali, dogane;
- Tributi, tasse e contributi erariali;
- Finanza e Contabilità erariali;
- Catasto urbano e rurale;
- Lavori pubblici di interesse prevalentemente nazionale, eccetto i trafori alpini;
- Istruzione superiore (universitaria);
- Diritto e procedura penale;
- Diritto e procedura civile, eccetto la disciplina e l'ordinamento degli usi civici;
- Cittadinanza;
- Annona. Razionamento consumi, salvo i provvedimenti di urgenza, che la Regione intenda di dover adottare.



Senza precise indicazioni il progetto configurava ancora una potestà legislativa in capo al Consiglio della Valle (art. 14). In compenso l'art. 15 prevedeva un potere di controllo da parte del “Capo del Governo dello Stato” e la possibilità di un ricorso alla Corte costituzionale per violazione della Costituzione o dello stesso Statuto da parte del Capo del Governo⁵⁷. Accanto era previsto un ricorso diretto e preventivo da parte di cinquecento elettori residenti nella Regione “ove si ritenga che le leggi e i regolamenti stessi eccedano i limiti di competenza del Consiglio regionale o costituiscano violazione delle norme costituzionali dello Stato, o del presente Statuto” (art. 16)⁵⁸.

La potestà normativa trovava la sua più diretta previsione all'art. 19. “Nelle materie non comprese fra quelle di competenza statale di cui al precedente art. 5, secondo comma, è attribuita al Consiglio regionale la facoltà di emanare norme giuridiche proprie, anche relative alla organizzazione dei servizi, in deroga alle leggi generali, e entro i limiti dei principii generali della Costituzione e delle leggi fondamentali dello Stato”. E all'art. 20: “Il Consiglio regionale può emettere voti, formulare proposte e progetti di legge sulle materie di competenza degli organi dello Stato, che interessino particolarmente la Valle d'Aosta, e inoltrarli, per l'esame, al Governo e alle Assemblee legislative dello Stato”⁵⁹.

Rimaneva l'attribuzione in capo al Presidente della Regione dei poteri e delle attribuzioni spettanti al Prefetto. Egli è “capo e rappresentante della Regione e rappresenta il potere esecutivo dello Stato nella Regione” (art. 25, c. 1). Due compiti che non potevano collidere, tenuto anche conto del fatto che il Presidente “provvede ad assicurare unità di indirizzo politico e amministrativo nello svolgimento dei diversi servizi di spettanza dello Stato e degli Enti locali nella Regione, coordinando l'azione di tutti gli uffici pubblici e vigilandone i servizi, salvo quelli riflettenti le Amministrazioni della Giustizia, della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica” (art. 25, c. 2).

Anche in materia di finanza e contabilità alcune previsioni meritano menzione. L'art. 40 disponeva che: “con provvedimento legislativo, previ accordi con i rappresentanti della Regione, valutate le spese necessarie per la gestione dei servizi pubblici, viene effettuato fra lo Stato e la Regione, il riparto delle entrate erariali riferentisi a redditi prodotti nella Regione, ovunque riscossi, durante il corso dell'esercizio finanziario precedente”. L'art. 41 prevedeva che: “Se le pubbliche entrate annuali non sono sufficienti a coprire le spese indispensabili, lo Stato, esaminato il bilancio della Regione, lo integrerà con un contributo straordinario. Prima di concedere il contributo straordinario, il Ministero delle Finanze e del Tesoro può

⁵⁷ Era prevista, in merito, l'istituzione di una Corte costituzionale transitoria per la Valle d'Aosta (art. 77), oltre a una Giunta giurisdizionale amministrativa (art. 80).

⁵⁸ Permane il comitato di coordinamento come organo di controllo di legittimità sull'attività amministrativa (artt. 74-75-76).

⁵⁹ Tra le disposizioni contestate anche l'art. 49: “Tutte le acque pubbliche esistenti nel territorio della Regione «Valle d'Aosta» appartengono al demanio della Regione”. Cfr. http://www.consiglio.regione.vda.it/app/oggettidelconsiglio/dettaglio?pk_documento=25409&versione=V.

disporre indagini presso l'Amministrazione della Regione". E ancora l'art. 44: Lo Stato versa annualmente alla «Valle d'Aosta», a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi nei lavori di ricostruzione e nella esecuzione di lavori pubblici, in base ad un apposito piano economico approvato dal Consiglio regionale⁶⁰.

L'approvazione dello Statuto seguì tuttavia un'altra strada e non raccolse i suggerimenti che venivano dal Consiglio della Valle. Venuta meno la minaccia annessionista, la questione fu affrontata con spirito ben differente. Il centralismo riconquistò una parte delle posizioni perdute, mitigando la spinta innovatrice del "Vento del Nord"⁶¹. Elaborato da un'apposita sottocommissione per gli statuti regionali, presieduta da Tommaso Perassi, il testo dello statuto fu discusso in sede costituente il 30 gennaio 1948, secondo quanto disposto dalla XVII disposizione transitoria e finale della nuova Costituzione. Suo relatore fu Emilio Lussu, intellettuale e costituente di sicura fede autonomista, che nel presentare l'articolato precisò immediatamente: "Lo Statuto della Valle d'Aosta, in sostanza non presenta alcuna novità degna di serio rilievo. Esso si riallaccia ai decreti legislativi luogotenenziali e ai decreti legislativi del 1945 e 1946"⁶². Numerosi temi furono affrontati dal relatore in aula: il regime delle acque, l'ordinamento finanziario, la zona franca, l'uso della lingua francese, il riconoscimento dei poteri di rappresentanza del governo nazionale e del coordinamento delle forze di polizia in capo al Presidente della Giunta Regionale⁶³. La discussione proseguì poi nel pomeriggio concludendosi con l'approvazione del testo definitivo dello Statuto con alcune differenze significative rispetto al quadro istituzionale delineato dai decreti luogotenenziali.

Una forte contraddizione si osserva tuttavia nel quadro normativo fuoruscito dal dibattito in assemblea. Il testo, dopo aver ribadito il principio per cui l'autonomia si svolge necessariamente entro l'unità dello Stato, delineava, diversamente da quanto avveniva nei decreti luogotenenziali, una nuova ripartizione

⁶⁰ Si veda per l'analisi del progetto R. Louvin, *op. cit.*, pp. 44-47.

⁶¹ Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 308. In costituente non mancarono parole dure contro l'autonomia speciale. Così Einaudi: "La formulazione data ai due Statuti per la Sicilia e per la Val d'Aosta, sta a significare che è distrutta l'unità italiana, che cioè quelle determinate Regioni hanno manifestato chiaramente il desiderio di non pagare più una imposta allo Stato, pur desiderando riceverne tutti gli aiuti. Ciò significa la distruzione dello Stato italiano". Cfr. Assemblea costituente, *Seduta 31 gennaio 1947*. Anche se non mancarono prese di posizione in suo favore da parte di importanti personaggi politici. Togliatti, ad esempio, dichiarò: "Pur essendo unitari, siamo però d'accordo per la concessione di un regime particolare di larga autonomia a determinate regioni, e cioè alla Sicilia, alla Sardegna e alle zone di lingue e nazionalità miste. Nelle grandi isole italiane mediterranee si sono creati infatti una situazione particolare economica e politica e un particolare clima psicologico che impongono quella soluzione. Qui deve quindi esser concessa l'autonomia più larga. A questo non facciamo nessuna obiezione in questo campo, anzi siamo all'avanguardia della lotta per la libertà dei popoli siciliano e sardo in un'Italia democratica". Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana 11 marzo 1947*, cit.

⁶² ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana 30 gennaio 1948*, cit., p. 4210.

⁶³ Si veda in proposito G. DEMURO, R. LOUVIN, *op. cit.*, pp. 64-74.

delle funzioni, prevedendo una potestà legislativa, mai attribuita prima esplicitamente, alla Regione in materie determinate (art. 2-3) e stabilendo all'art. 4 che:

La Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3, salve quelle attribuite ai Comuni e agli altri enti locali dalle leggi della Repubblica.

La Regione esercita altresì le funzioni amministrative che le siano delegate dallo Stato con legge.

A limitare la portata di queste disposizioni, per ciò che riguarda le funzioni amministrative, restava, significativamente, la previsione della Commissione di coordinamento, a prevalente composizione statale (art. 45), chiamata a esercitare un'attività di controllo successivo di legittimità sugli atti amministrativi, senza l'esclusione espressa del controllo di merito che invece era prevista dai decreti luogotenenziali (art. 46, primo comma).

Per contro, riguardo all'esercizio della potestà legislativa, vi era nello Statuto la previsione di un controllo preventivo mediante l'apposizione di un visto nel termine di trenta giorni dalla comunicazione (art. 31) da parte del Presidente della Commissione di coordinamento, in quanto rappresentante del Ministero dell'interno, in grado di limitare ampiamente quell'autonomia formalmente prevista dagli artt. 2 e 3 dello Statuto, per cui allorché tale rappresentante "ritenga che una legge approvata dal Consiglio della Valle ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre regioni, la rinvia al Consiglio della Valle nel termine fissato per l'apposizione del visto".

Ove il Consiglio della Valle la avesse approvata di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica poteva, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decideva di chi fosse la competenza⁶⁴.

Anche dal punto di vista della forma di governo si introduceva una differenza significativa: il fulcro non era più il solo Consiglio, ma, entro uno schema riconducibile al modello parlamentare, pur in una variante assembleare, si distinguevano più chiaramente le competenze di Consiglio, Giunta e Presidente⁶⁵, prevedendo la figura del Presidente della Giunta regionale e quella del Presidente del Consiglio. La stessa discussione in Assemblea costituente, rispetto ad altri temi, ebbe su questo punto un andamento sorprendentemente più piano rispetto ad altre questioni.

⁶⁴ V. AZZONI, O. PERRUCHON, *Il Presidente della Giunta regionale valdostana. Profilo giuridico e storico*, La Vallée, Aosta, 1983, pp. 13-14.

⁶⁵ C'è anche chi ha sostenuto la prevalenza della Giunta. Cfr. S. BARTOLE, *Funzione di indirizzo politico e competenze amministrative della Giunta nelle Regioni ad autonomia speciale*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1, XIX, 1969, pp. 706-763; P. Carrozza, *op. cit.*, p. 400 e ss.

Pochi giorni dopo l'approvazione del testo definitivo, il Consiglio della Valle si riunì per discutere lo Statuto. All'unanimità fu votato un ordine del giorno predisposto dalla Giunta regionale in cui, pur riconoscendo che «lo Statuto rappresenta uno sviluppo dell'ordinamento autonomo concesso con il decreto legislativo luogotenenziale», si lamentava che «le rivendicazioni del popolo valdostano non siano state accolte in modo soddisfacente», dichiarando che «fino a quando non vi sarà autonomia finanziaria non vi sarà una vera e propria autonomia degna di tale nome»⁶⁶.

Tema centrale era l'ordinamento finanziario⁶⁷, la cui disciplina, insieme a quella della zona franca⁶⁸, era stata rinviata a un successivo intervento legislativo. Cosa che però non avvenne, favorendo al contrario la nascita di un modello di finanza derivata mediante trasferimenti dallo Stato, che ha finito per alimentare non solo malcontento e distorsioni nell'idea stessa di autonomia, ma anche non secondari malfunzionamenti istituzionali⁶⁹.

3. I caratteri peculiari dell'attuale forma di governo valdostana

Oggetto di specifica difesa da parte di Emilio Lussu nel dibattito in Assemblea Costituente, la peculiarità istituzionale della Valle d'Aosta fu la coincidenza, sul piano organizzativo, tra dimensione provinciale e dimensione regionale. Come abbiamo già rilevato, questa peculiarità è conseguenza del fatto che, quando al termine della guerra fu concepita l'organizzazione della Valle, quest'ultima fu immaginata come Provincia autonoma anziché come Regione senza province⁷⁰.

Ciò risulta chiaramente dalla lettera del DLL n. 545/1945, il quale all'art. 1 comma 3 sanciva il subentro dell'ente in tutte le posizioni patrimoniali della soppressa Provincia di Aosta, eccettuate quelle relative ai territori del distaccato Canavese. Inoltre: all'art. 4 erano conferite al Presidente della Valle le attribuzioni che spettavano al prefetto e al presidente della deputazione provinciale; all'art. 12 erano assegnate all'ente tutte le funzioni che le leggi italiane assegnavano alle province; all'art. 20 si stabiliva che alla Valle si applicassero tutte le disposizioni legislative concernenti le province in quanto non in contrasto con

⁶⁶ Cit. in A. FERRARA, D. SCARPONE, *Il caso delle regioni speciali e delle provincie autonome*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 140.

⁶⁷ Meritano di essere rilette le considerazioni svolte da Emilio Lussu al momento della presentazione degli artt. 12 e 13 dello Statuto in aula, ma anche il dibattito che si svolse su questi articoli, emendati da Luigi Einaudi in qualità di ministro del bilancio, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana 30 gennaio 1948*, cit., pp. 4234-4239. Si veda in particolare la proposta di una finanza autonoma di Bordon. Cfr. *Ibidem*, p. 4238.

⁶⁸ Il tema ancor oggi è presente nel dibattito politico valdostano. Si veda ad esempio M. MOSCATELLI, *Zone franche fra storia ed attualità. Inizio di una riflessione sulle Zone Franche*, 27 aprile 2017, all'indirizzo <http://www.unionvaldotaineprogressiste.org/zone-franche-fra-storia-ed-attualita/>.

⁶⁹ Una ricostruzione completa si trova in P. VESAN, *La Valle d'Aosta. Le implicazioni politiche e finanziarie del federalismo fiscale*, in "Istituzioni del federalismo", XXXII, 1, 2012, p. 27 e ss.

⁷⁰ Sul punto si veda V. ONIDA, *Valle d'Aosta*, in *La regionalizzazione*, ISAP, II, Giuffrè, Milano, p. 1502 e ss. E anche P. CARROZZA, *op. cit.*, pp. 411-415; R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta*, cit., p. 39.

eventuali maggiori autonomie⁷¹. È, quest'ultimo, un profilo di immediato rilievo, sempre ricordato e non riducibile ad una scelta compiuta solo in ragione dalla natura del territorio e dal numero esiguo di abitanti (art. 1)⁷².

Pur nel silenzio dello Statuto in merito, ancor oggi l'articolazione dei livelli di governo si fonda in via esclusiva sul rapporto tra Regione e comuni. Tutte le funzioni normalmente svolte dalle province sono svolte da organi regionali⁷³. Il Presidente della Regione pertanto non è solo il vertice dell'amministrazione regionale, ma è chiamato a svolgere anche le attribuzioni del Prefetto⁷⁴. Tra le funzioni prefettizie si occupa, in particolare, della gestione dell'ordine pubblico e delle funzioni di rappresentanza del governo nazionale nella Regione, oltre a garantire, in collaborazione con il Servizio affari di prefettura, il monitoraggio ed il coordinamento di tutte le attribuzioni prefettizie. Anche se tale esplicita formulazione fu respinta in Assemblea costituente (ma si desume dalla lettera dell'art. 44), il Presidente si trova, a un tempo, nella posizione di rappresentante della Regione (art. 34, primo comma) e di rappresentante dello Stato, insieme con il Presidente della Commissione di coordinamento (almeno fino al 2001), nella veste di rappresentante del Ministero dell'Interno (art. 31).

Un simile assetto ha creato tensioni che la letteratura non ha mancato di sottolineare⁷⁵. Vi ha influito anche il fatto che il Presidente della Giunta non si trova in una posizione paragonabile a quella del Capo dello Stato. Egli non è organo estraneo all'indirizzo politico regionale. È eletto "dal Consiglio regionale fra i suoi componenti, subito dopo la nomina del Presidente del Consiglio e dell'ufficio di presidenza" (art. 33, primo comma) a scrutinio segreto e con una maggioranza assoluta nei primi due scrutini, relativa in quelli ulteriori (art. 33, comma 2), con una decisa rilevanza pertanto del sistema elettorale utilizzato per

⁷¹ "La coincidenza della circoscrizione della Regione valdostana con quella dell'ex provincia di Aosta ha consentito 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". Cfr. V. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, cit., p. 261.

⁷² Occorre ricordare che la Valle d'Aosta è stata segnata da importanti flussi migratori sia in uscita, verso la Francia e la Svizzera, sia in entrata, con il crescere dell'industria siderurgica Cogne ad Aosta e dello sfruttamento delle miniere di Cogne e la Thuile. Dai tempi del fascismo, con le politiche di italianizzazione, molti piemontesi, calabresi e veneti si trasferirono in Valle tanto che si calcola che oggi gli abitanti, di effettiva origine valdostana, sono intorno alla metà della popolazione effettiva della Regione.

⁷³ Nel dettaglio si veda http://www.regione.vda.it/prefettura/prefetturainvda/strutture_i.aspx.

⁷⁴ La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare in merito alle funzioni prefettizie che: "L'impostazione seguita dal citato decreto legislativo luogotenenziale era ispirata evidentemente alla concezione dell'"autogoverno", per cui la rappresentanza dell'autorità governativa nella Regione era rimessa all'organo localmente eletto, il quale in tale sua qualità agiva non come vertice dell'ente autonomo, titolare di funzioni separate in via di principio da quelle conservate in capo allo Stato centrale, ma piuttosto 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". Cfr. *Corte costituzionale, Sent. n. 38/2003*.

⁷⁵ V. AZZONI, O. PERRUCHON, *op. cit.*, pp. 19-29.

l'elezione del Consiglio stesso. Sembra dare conforto a questa lettura il fatto che l'art. 34 al secondo comma preveda che il Presidente della Giunta promulghi le leggi e i regolamenti regionali, ma non disponga di alcun potere di veto nei confronti della potestà legislativa paragonabile a quello del Capo dello Stato. Egli quindi si trova in una posizione particolare, non svolge alcun ruolo di garanzia e partecipa all'indirizzo politico, pur non essendone l'artefice unico, dato che non dispone di alcuno strumento per far valere la propria volontà, se non la verifica della maggioranza⁷⁶.

Un compito assimilabile a quello del Capo dello Stato era invece riconosciuto, sino a non molto tempo fa, al Presidente della commissione di coordinamento, il quale, in base all'art. 31, doveva vistare le leggi regionali entro il termine di trenta giorni e restituirle poi al Consiglio per la promulgazione, o poteva, quando riteneva che esse eccedessero le competenze della Regione, ovvero contrastassero con gli interessi nazionali o di altre regioni, rinviarle al Consiglio per un nuovo esame⁷⁷. Se il Consiglio regionale approvava nuovamente la legge a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il governo nazionale poteva, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità innanzi alla Corte costituzionale.

Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione", i controlli preventivi di legittimità sulle leggi regionali sono venuti meno e sono stati sostituiti da controlli successivi. La previsione dell'art. 31 non è stata più applicabile in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 e dell'art. 127. È rimasta solo una possibilità: qualora il governo ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, in base all'art. 127 Cost., può promuovere la questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge regionale.

Ricordiamo, qui, che la commissione di coordinamento esercitava anche un controllo di legittimità sugli atti amministrativi (art. 46). Anche questa disposizione non è più applicabile in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 e dell'art. 125 Cost.

Il decreto legislativo n. 45 del 17 marzo 2015 ("Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di abrogazione di disposizioni concernenti la Commissione di coordinamento ed il Presidente della Commissione di coordinamento") è intervenuto a modificare le disposizioni concernenti la Commissione di coordinamento. Il provvedimento ha previsto l'abrogazione di tutte le disposizioni introdotte da norme attuative contenenti riferimenti a funzioni della Commissione di

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 38-46.

⁷⁷ Sottolinea come nella prassi si sia accentuato il carattere negoziale della fase di rinvio R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta*, cit., p. 75. Talvolta poteva anche accadere che il presidente della commissione vistasse la legge e poi la restituisse, ma con osservazioni che aveva ritenuto tali da non giustificare un rinvio, invitando però il Consiglio regionale ad adeguarsi alle stesse.

coordinamento. In particolare, nelle more dell'adeguamento degli articoli 31, 45 e 46 dello Statuto speciale ai principi della Costituzione, e al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, il suddetto decreto ha disposto che dall'entrata in vigore del provvedimento il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Consiglio regionale non procedano alla nomina dei rispettivi rappresentanti in seno alla Commissione di coordinamento⁷⁸.

Per ciò che attiene, più direttamente, alla disciplina giuridica dei rapporti tra le istituzioni di governo regionali si deve far riferimento a quanto previsto dal Titolo V dello Statuto speciale. Si tratta di disposizioni che inevitabilmente richiamano le forme organizzative del passato provinciale e che non contemplan la sperimentazione di modelli organizzativi completamente decontestualizzati⁷⁹. In base all'art. 15 comma 1, come modificato dalla legge costituzionale n. 2/2001, sono organi della Regione, oltre al Consiglio della Valle, la Giunta regionale e il Presidente della Regione. Il comma 2 rimanda a una legge regionale, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio, la determinazione della forma di governo, in particolare delle modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori, nonché i casi di ineleggibilità e incompatibilità, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare per le leggi regionali e del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Lo stesso articolo stabilisce che "al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, se eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale. In ogni caso, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio della Valle"⁸⁰.

⁷⁸ Già dall'entrata in vigore delle modifiche costituzionali il Ministero dell'economia e delle finanze e il Consiglio regionale della Valle d'Aosta avevano omesso di nominare i rispettivi rappresentanti, permanendo la sola figura del Presidente della Commissione, nominato dal Ministero dell'interno ed appartenente alla carriera prefettizia.

⁷⁹ G. F. FERRARI, *op. cit.*, p. 888.

⁸⁰ L'art. 15 comma 3 stabilisce inoltre che la legge statutaria non va più sottoposta al visto del rappresentante del Ministero dell'interno che presiede la commissione di coordinamento (ex art. 31). Su di essa "il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione". Il comma 4 dispone che la legge statutaria è sottoposta a referendum regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio della Valle. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio della Valle si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio della Valle".

Gran parte delle disposizioni sono dedicate al Consiglio (artt. 16-31 e 37)⁸¹. Altre indicazioni provenienti dal dettato statutario sembrano però confermare una lettura assembleare della forma di governo. L'art. 32 dispone che: "Il Presidente della Regione, la Giunta e gli assessori che la compongono sono organi esecutivi della Regione". L'art. 34 recita: "Il Presidente della Regione è il capo dell'Amministrazione regionale e rappresenta la Regione. Promulga le leggi ed i regolamenti regionali". L'art. 36 stabilisce anche che la Giunta regionale, in caso di necessità e urgenza, possa prendere deliberazioni di competenza del Consiglio. In questo caso tuttavia i provvedimenti adottati andranno sottoposti per la ratifica al Consiglio nella sua prima seduta successiva. Essi cessano altresì di avere efficacia dalla data della deliberazione con la quale il Consiglio neghi la ratifica. A ciò si accompagna la possibilità riconosciuta anche alla Giunta regionale, dall'art. 27, di esercitare l'iniziativa delle leggi regionali.

Proprio per quanto riguarda il fulcro della forma di governo regionale, l'art. 16 dispone che l'assemblea consiliare sia composta di trentacinque consiglieri, eletti a suffragio universale, uguale, diretto e segreto. Per l'esercizio del diritto elettorale attivo e passivo può essere stabilito il requisito della residenza nel territorio della Regione per un periodo non superiore a un anno. L'art. 17 prevede che l'ufficio di consigliere regionale sia incompatibile con quello di membro di una Camera o di un altro Consiglio regionale, o ancora del Parlamento europeo. L'art. 18 fissa infine la durata del Consiglio regionale in cinque anni.

Sono diverse le leggi statutarie che hanno modificato nel tempo l'originario assetto della forma di governo. In merito è evidente che assume un particolare significato il metodo attraverso cui la domanda sociale è incanalata tramite la rappresentanza. È qui importante ricordare, una volta di più, la prospettiva che aveva ispirato la redazione dei decreti luogotenenziali e che anima lo Statuto. Il DLL n. 545/1945, nell'attribuire le funzioni prefettizie al Presidente, pur tuttavia ne subordinava la volontà alle indicazioni provenienti dal Consiglio, che doveva pertanto essere messo in condizione di agire in maniera efficace. Se l'articolazione territoriale costituisce uno strumento dell'azione dello Stato, che deve tenere conto dei bisogni delle diverse comunità, i metodi attraverso cui si costruisce l'unità della rappresentanza possono variare, ma non sono indifferenti. Si può allora sostenere che le esigenze di unità debbano prevalere su quelle di puro riflesso del pluralismo locale. D'altro canto è vero che agli autori dello Statuto era ben presente come il tessuto comunitario della Valle non fosse così compatto e che il Consiglio avrebbe potuto essere un luogo in cui ricondurre a unità il combattivo pluralismo di visioni dell'autonomia espresso dal dibattito preconstituente.

⁸¹ G. F. FERRARI, *op. cit.*, p. 889.

Meritano ancora di essere ricordate le formule elettorali adottate nel tempo per l'elezione del Consiglio regionale. Il primo Consiglio fu costituito come emanazione del CLN, mentre le prime elezioni si svolsero ricorrendo al sistema elettorale previsto per le province nel 1923, significativamente maggioritario. Occorrerà attendere le elezioni del 1963 per vedere adottato un sistema elettorale proporzionale puro, con la possibilità per ogni elettore di esprimere tre preferenze. La legge che disciplinava le elezioni del Consiglio regionale era la legge n. 1257 del 5 agosto 1962. Il parallelismo con la Camera dei deputati era lì esplicitato all'art. 2. Un successivo intervento in materia avrà luogo con la legge n. 157 del 5 maggio 1978, senza però alterare la sostanza del sistema elettorale.

L'attuale disciplina elettorale trova invece il suo fondamento nella legge regionale n. 3 del 12 gennaio 1993, modificata dalle leggi regionali n. 13 del 1993, n. 31 del 1997 e n. 21 del 2002 e dalla legge regionale n. 22 del 7 agosto 2007, in forza della competenza legislativa attribuita alla Regione con l'art. 3 della legge costituzionale n. 3/1989. Per le elezioni è previsto il ricorso a un sistema proporzionale a turno unico con doppia soglia di sbarramento⁸², corretto con il "metodo del quoziente e dei più alti resti".

Fermo restando che l'elezione del Consiglio regionale dovesse avvenire a suffragio universale, con voto diretto e uguale, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti, in un collegio elettorale unico, secondo la legge n. 32/1997, i 35 seggi erano distribuiti tra le varie liste, attraverso un procedimento teso a determinare la cifra risultante dalla divisione del numero dei voti validi riportati da tutte le liste (escludendo, cioè, dal totale dei voti le schede bianche e quelle nulle) per il numero dei seggi da assegnare. Il primo intervento legislativo, nel mutato quadro statutario, è stato la legge regionale n. 21 del 13 novembre 2002. Si è trattato di un intervento parziale, condizionato dalla prossima scadenza del Consiglio regionale del giugno 2003. La nuova disciplina si limitava a ridurre da tre anni a un anno il periodo di residenza nel territorio della Regione per essere eletto alla carica di consigliere regionale, assicurava la promozione dell'equilibrio tra i sessi della rappresentanza⁸³ e conteneva alcune disposizioni per il contenimento e il controllo delle spese per la campagna elettorale.

⁸² In base a quanto stabilito dall'art. 50 della legge regionale n. 3 del 12 gennaio 1993 sono previste due soglie di sbarramento. La prima comporta l'eliminazione delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale; la seconda si ottiene moltiplicando per due il quoziente e rappresenta la soglia minima per partecipare all'attribuzione dei seggi.

⁸³ Ai sensi dell'art. 15, 2 c., dello Statuto, la Regione ha l'obbligo di promuovere l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi e condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. Il legislatore regionale ha pertanto prescritto l'obbligo, per ogni lista di prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi. Tale previsione è stata oggetto di ricorso alla Corte costituzionale. Con sentenza 49/2003 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo, riconoscendo che sono legittime le modifiche alle disposizioni per l'elezione del Consiglio, introdotte con la l. 21/2002. In particolare la Corte ha ritenuto infondate le censure governative in quanto la legge regionale non assume il sesso quale requisito di eleggibilità o candidabilità, ma pone un vincolo alle forze politiche in sede di predisposizione delle liste elettorali.

Interventi più significativi sono stati effettuati in seguito. La legge regionale n. 20/2007, in accordo con quanto disposto dall'art. 15 dello Statuto, ha disciplinato le cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale⁸⁴, che in precedenza, secondo l'art. 17, secondo comma, dello Statuto speciale erano stabilite con legge dello Stato. Pertanto la relativa disciplina si rinveniva nella legge statale n. 1257/1962.

A questa legge è seguita di poco la legge n. 21 del 13 novembre 2007, contenente “Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale”. È qui che troviamo contenute le previsioni più originali sotto il profilo della forma di governo.

L'art. 2 stabilisce che il Presidente della Regione sia eletto da parte del Consiglio, tra i suoi componenti, a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta. La legge stabilisce inoltre che l'elezione del Presidente debba svolgersi immediatamente dopo l'elezione del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di Presidenza. Prima dell'elezione il candidato alla carica di Presidente della Regione è chiamato a illustrare al Consiglio il proprio programma di governo, proporre il numero, l'articolazione degli assessorati e i nominativi dei componenti della Giunta, indicando tra di essi il Vice-Presidente. È del pari prevista l'elezione consiliare su proposta del Presidente degli assessori, per i quali tuttavia non è richiesta la provenienza dall'assemblea (art. 4).

Una delle maggiori novità consiste nella previsione della possibilità di presentare una mozione di sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente, contenente l'indicazione del nuovo candidato alla carica e dei componenti della futura Giunta. Ove approvata per appello nominale, a maggioranza assoluta dei consiglieri, la mozione comporta la cessazione dalla carica del Presidente sfiduciato e della sua Giunta e la successione nell'ufficio dei nuovi eletti (art. 5).

È inoltre previsto che il Consiglio possa esprimere la sfiducia anche nei confronti di singoli assessori, mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei consiglieri e approvata per appello nominale. Anche in questo caso l'approvazione comporta la cessazione dalla carica dell'assessore sfiduciato e determina l'assunzione *ad interim* delle funzioni assessorili da parte del Presidente della Regione fino alla nomina del nuovo assessore (art. 6).

⁸⁴ Su tale legge si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza n. 25 dell'11-13 febbraio 2008. Le disposizioni impugnate prevedevano, rispettivamente, che non fossero eleggibili alla carica di consigliere regionale «il Rettore dell'Università della Valle d'Aosta/Université de la Vallée d'Aoste» e «i professori, i ricercatori in ruolo ed i titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta». La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione dell'art. 2, comma 1, lettera s), concernente l'ineleggibilità del Rettore e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera e) concernente le altre ineleggibilità.

L'art. 8 della legge individua invece i casi di scioglimento anticipato del Consiglio nelle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali e nell'incapacità di costituire una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni, dalle dimissioni del Presidente della Regione o dal verificarsi delle altre ipotesi di cui all'articolo 7, comma 1.

La legge regionale n. 22/2007 ha invece rinnovato la normativa elettorale, introducendo la possibilità per due o più liste di sottoscrivere un programma elettorale comune, fermo restando il voto di lista (art. 4 bis). Un'altra novità è stata la previsione di un premio di maggioranza, tale da attribuire 21 seggi alla lista singola, o alle liste, che abbiano presentato un programma elettorale comune e che, pur non avendo raggiunto la quota di voti necessaria per ottenerli, abbiano comunque superato il 50% dei voti validi (art. 50). Nel caso, poi, in cui nessuna lista abbia ottenuto almeno 18 seggi, la legge prevede un turno di ballottaggio nel quale si confrontino solo le due liste che abbiano ottenuto i migliori risultati al primo turno. Stabilito il numero di seggi assegnato a ciascuna lista, si procede quindi a determinare la cifra individuale di ogni candidato, data dalla somma dei voti di preferenza validi a lui attribuiti, stilando in base ad essa la graduatoria dei candidati di ciascuna lista.

In materia elettorale gli ultimi interventi risalgono al 2017. Il legislatore regionale ha introdotto alcune rilevanti modifiche alla precedente disciplina, le quali potranno incidere significativamente sugli esiti della prossima tornata elettorale. La legge n. 15 del 16 ottobre 2017, approvata con il voto contrario dei soli consiglieri M5s, ha adottato in via sperimentale lo scrutinio centralizzato dei voti per l'elezione del Consiglio regionale, attraverso l'istituzione di quattro sedi di scrutinio nei comuni di Saint-Pierre per il Polo Alta Valle (che comprende i comuni appartenenti alle *Unités des communes valdôtaines Valdigne-Mont-Blanc, Grand-Paradis e Grand-Combin*), di Fénis per il Polo Media Valle (i comuni appartenenti alle *Unités Mont-Emilius e Mont-Cervin*), di Verrès per il Polo Bassa Valle (i comuni appartenenti alle *Unités Evançon, Mont-Rose e Walser*) e il Polo del Comune di Aosta. L'intento dichiarato della legge è di offrire una maggiore garanzia della libertà e segretezza del voto.

La legge regionale n. 16 del 2 agosto 2017, approvata con il voto contrario di tre consiglieri, uno del gruppo misto, oltre ai due del M5s, ha introdotto invece alcune modifiche alla legge regionale n. 3/1993 in materia di premio di maggioranza e di rappresentanza di genere. In particolare ha previsto un premio di maggioranza di ventuno seggi alla lista o alla coalizione che raggiungerà il 42% dei voti, la soppressione del ballottaggio e liste composte per il 30% da donne (in precedenza, la percentuale era del 20%). L'obiettivo stavolta è quello di favorire la stabilità di governo (peraltro, alle elezioni del 20 maggio 2018 si presenteranno 10 liste, senza nessuna coalizione; il che significa che nessuno potrà puntare, verosimilmente, al premio di maggioranza, e che il governo sarà formato in consiglio, attraverso alleanze che non sono ad oggi prevedibili).

Una considerazione particolare merita l'istituto del referendum, sulla cui disciplina il legislatore regionale è intervenuto in diversi momenti. Si tratta di un istituto che può essere ritenuto eccentrico rispetto all'idea di autonomia che aveva originariamente ispirato la stesura dello Statuto e che inevitabilmente è destinato a creare dei cortocircuiti.

È stata dapprima la legge costituzionale n. 2/2001 a prevedere che l'iniziativa popolare delle leggi regionali e il *referendum* sulle leggi della Regione siano disciplinati dalla legge rinforzata di cui al secondo comma dell'articolo 15, abrogando gli artt. 28 e 30 dello Statuto che regolavano l'iniziativa popolare delle leggi e il referendum abrogativo, propositivo e consultivo. Sulla materia è quindi intervenuta la legge regionale n. 19/2003, introducendo la possibilità di referendum propositivo, figura esclusa dal disegno costituzionale nazionale, in grado di condurre all'approvazione di una legge regionale senza il concorso della volontà del Consiglio. La legge regionale n. 5/2006 ha infine disciplinato il nuovo istituto, stabilendo che il corpo elettorale, previo superamento del *quorum* del 50% dei votanti alle ultime elezioni (secondo quanto stabilito dalla modifica introdotta con la legge regionale n. 3 del 20 marzo 2017), possa approvare direttamente una proposta di legge che il Consiglio abbia rifiutato. In base al meccanismo previsto almeno il 5% del corpo elettorale può pure presentare una proposta di legge d'iniziativa popolare, previo giudizio di ammissibilità da parte di una commissione di tre giuristi. Se la maggioranza degli elettori si esprimerà favorevolmente, la legge dovrà essere promulgata⁸⁵.

4. Le istituzioni dell'autonomia alla prova

L'impianto originario della forma di governo della Regione Valle d'Aosta ha nel tempo subito non secondari aggiustamenti, dettati da vicende politiche e istituzionali di varia origine: nazionali e locali. Il 2017 è stato per le istituzioni regionali un anno particolarmente travagliato, a seguito di una serie di episodi che a prima vista appartengono alla cronaca, ma che potrebbero essere segno di più gravi difficoltà in cui sembra versare quella che potremmo chiamare la costituzione materiale valdostana. L'esposizione che segue è dedicata agli episodi che più hanno avuto ricadute sulla funzionalità delle istituzioni rappresentative e di governo.

⁸⁵ Il 18 novembre 2007 si è votato in Valle d'Aosta per il primo referendum propositivo della storia repubblicana. Per nessuno dei cinque quesiti è stato raggiunto il quorum del 45% richiesto. L'affluenza è stata del 27%. In particolare, per il primo referendum sulla preferenza unica l'affluenza è stata del 27,61%; per il secondo, relativo all'elezione diretta della Giunta regionale, del 27,52%; per il terzo, relativo alla dichiarazione preventiva delle alleanze politiche, del 27,60%; per il quarto, riguardante l'equilibrio della rappresentanza tra i generi, del 27,40%, per il quinto, relativo alla creazione di un nuovo e unico presidio ospedaliero, del 27,16%. Erano stati chiamati a esprimersi sui cinque quesiti 103.765 cittadini, di cui 53.068 femmine e 50.697 maschi. Hanno votato in 28.652. Se il *quorum* fosse stato raggiunto e vi fosse stata una maggioranza di voti positivi le proposte di legge referendarie sarebbero state approvate e avrebbero dovuto essere promulgate dal Presidente della Regione.

4.1 La recente questione della funzionalità del Consiglio

Il 2017 non era iniziato sotto i migliori auspici. Modificando la sentenza di assoluzione di primo grado del Tribunale di Aosta, la prima sezione penale della Corte d'appello di Torino ha condannato quindici dei ventisette imputati nell'inchiesta sui costi della politica in Valle d'Aosta. Il Pm aveva chiesto la condanna per tutti. Per alcuni si è aggiunta l'interdizione dai pubblici uffici. Le accuse, a vario titolo, erano di peculato, finanziamento illecito al partito e indebita percezione di contributi pubblici. La questione giuridica ruotava intorno al fatto che in Valle d'Aosta, al contrario di quanto avviene in molte altre regioni, non è obbligatorio presentare pezze giustificative per le spese sostenute dai gruppi consiliari.

In base a quanto previsto dall'art. 8 del D. Lgs. n. 235 del 2012 il dispositivo della sentenza andava trasmesso al Presidente della Regione, che, in qualità di prefetto, ne avrebbe dato comunicazione al Presidente del Consiglio, il quale, a sua volta, avrebbe dovuto adottare il provvedimento che accertava la sospensione. È stata proprio l'applicazione della sospensione a provocare un conflitto tra Giunta e Consiglio di sicuro rilievo istituzionale.

Dopo la notifica del decreto al Presidente del Consiglio, la sua comunicazione è avvenuta in apertura della seduta consiliare dell'8 marzo. L'assemblea è stata quindi tolta, una volta constatata la mancanza del numero legale, calcolata però in base al numero dei componenti del Consiglio, conteggiando anche i consiglieri sospesi. Ciò ha impedito la discussione sulla mozione di sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente della Regione Augusto Rollandin, proposta da Uvp, Stella Alpina, *Pour notre Vallée*, cui si aggiungevano le firme di Elso Gerandin e Leonardo La Torre del Gruppo misto e di Roberto Cognetta del M5s e dare il via libera alla nuova Giunta sotto la guida di Pierluigi Marquis⁸⁶. Secondo l'interpretazione della Presidenza dell'assemblea, infatti, solo a seguito della comunicazione poteva ritenersi perfezionata la procedura di "notifica al Consiglio" prevista dalla legge e sarebbe insorta la necessità per il Consiglio di procedere "all'adozione dei conseguenti adempimenti di legge". Ritenendo a quel punto "temporaneamente vacanti", in quanto privi del titolare, i seggi dei consiglieri sospesi, avrebbe dovuto e potuto trovare applicazione quanto previsto dal comma 3 dell'art. 8 della "Legge Severino", il quale dispone che "nel periodo di sospensione i soggetti sospesi ... non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata", facendo "salve le diverse specifiche discipline regionali". Sino a quel momento il *quorum* doveva perciò

⁸⁶ Alla seduta i consiglieri appartenenti alla maggioranza non si erano presentati in aula, forti di un'interpretazione secondo la quale gli effetti della sospensione, retroagendo alla data della sentenza, avrebbero reso invalide le deliberazioni cui avessero partecipato i consiglieri in via di sospensione compresa quella relativa al voto della sfiducia costruttiva. Tra i consiglieri presenti l'8 marzo vi erano anche due consiglieri in via di sospensione, che avevano sottoscritto la mozione di sfiducia (Marco Viérin e Leonardo la Torre).



essere calcolato facendo riferimento al momento antecedente al perfezionamento della comunicazione al Consiglio⁸⁷.

Nonostante la netta opposizione del Presidente della Regione⁸⁸, nella seduta successiva del 10 marzo, il Presidente del Consiglio Andrea Rosset ha ritenuto trovasse applicazione l'art. 8 della Legge Severino e che nel computo del numero legale si dovessero sottrarre al numero dei consiglieri in aula quello dei consiglieri sospesi⁸⁹. La conseguenza immediata è stata l'abbassamento del *quorum* da 18 a 16. Ciò ha permesso, nonostante la decisione di Uv, Pd e Epav di disertare i lavori per far mancare il numero legale, di far funzionare il Consiglio regionale con la presenza di 17 consiglieri. La ex maggioranza ha naturalmente protestato, addirittura parlando di «golpe», e ha annunciato ricorso al Tar. Si è quindi provveduto alla sostituzione dei consiglieri sospesi con i primi esclusi ed è stato possibile votare la mozione di sfiducia costruttiva⁹⁰.

La reazione non è tardata. Contro i verbali e contro le deliberazioni conseguite, e ogni atto preparatorio e consequenziale o comunque connesso alla seduta dello scorso, il 10 marzo è stato depositato il ricorso al Tar, presentato da Ego Peron, per Uv ed Epav e predisposto dagli avvocati Carlo e Luigi Angeletti. Secondo l'atto il Presidente del Consiglio avrebbe violato «sia lo Statuto speciale sia il regolamento dell'assemblea». In maggio il tribunale amministrativo negava la richiesta di sospensiva, riprendendo gli argomenti sviluppati in seno al Consiglio regionale e rimandava la discussione nel merito a dopo

⁸⁷ *Comunicato n° 127 dell'8 marzo 2017*, all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.vda.it/app/comunicatistampa/dettaglio?id=79645>.

⁸⁸ Secondo la tesi sostenuta dalla Presidenza della Regione il numero legale doveva invece e in ogni caso essere calcolato sui 35, fermo restando che i sospesi, qualora presenti in aula, non avrebbero potuto contribuire al raggiungimento del numero legale. Cfr. *Rollandin sulle Barricate*, in «Gazzetta Matin», 6/3/2017.

⁸⁹ In proposito è stato osservato che il procedimento di immissione nell'ufficio di consigliere regionale "supplente" non è regolato in modo espresso dalla legislazione regionale che, all'art. 27 della legge regionale 33 del 1995, si limita a prevedere che "il Consiglio regionale, nella prima adunanza successiva alla notificazione del provvedimento di sospensione, procede alla temporanea sostituzione, affidando la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti", senza disporre alcunché in merito al *quorum* di validità necessario nella seduta volta alla sostituzione dei consiglieri sospesi. «Le due discipline, statale e regionale, mirano a raggiungere il medesimo scopo, che è quello di evitare che la sospensione dei componenti del Consiglio produca effetti sulla funzionalità dell'organo. Il mantenimento del *quorum* fissato in relazione alla composizione completa del Consiglio (e cioè 18 presenti su 35) rischierebbe di essere fortemente alterato se dovesse applicarsi ad una situazione nella quale manchino i titolari di uno o più uffici di consigliere. Si immagini, in astratto, l'ipotesi in cui la sospensione abbia colpito più della metà dei consiglieri medesimi: se non fossero previsti meccanismi di sostituzione o di abbassamento del *quorum*, infatti, l'attività del Consiglio sarebbe paralizzata indefinitamente». Di qui la necessità di non computare ai fini del calcolo del *quorum* i consiglieri sospesi, almeno secondo l'interpretazione di Andrea Rosset, forte anche del parere *pro veritate* espresso dal professor Giovanni Guzzetta e dagli avvocati Carlo Emanuele Rossi e Francesco Paolo Francica, in ragione della paralisi istituzionale che una tale conclusione avrebbe inevitabilmente comportato. Cfr. *Comunicato n° 129 del 10 marzo 2017*, all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.vda.it/app/comunicatistampa/dettaglio?id=79685>.

⁹⁰ Si concludeva così uno scontro interno alla maggioranza iniziato già da tempo. L'asse Uvp-Sa-Pnv aveva già contestato il ruolo dell'Uv quale forza centrale della coalizione. Cfr. *La verifica strutturale nella maggioranza è già stata avviata*, in «La Stampa. Aosta e Regione», 11/1/2017.

l'estate. Ritornando sui suoi passi, in luglio il gruppo consiliare dell'Uv annunciava in Consiglio: "Questo delicato momento politico impone riflessioni e prese di responsabilità verso la comunità valdostana e verso le istituzioni; per questo l'Union Valdôtaine ha deciso di ritirare il ricorso che chiedeva al Tar di dichiarare illegittima l'attuale Giunta regionale"⁹¹.

Il problema della pubblica moralità, la crisi di governo, gli effetti di delegittimazione della classe politica locale non sono i soli aspetti salienti di questa vicenda. L'elemento di maggior rilievo dal punto di vista giuridico è costituito dal contrasto interpretativo circa l'applicazione della disciplina sulla sospensione, dovuto a una non chiara formulazione della legislazione nazionale e di quella regionale, e dallo stallo istituzionale che ne è, almeno provvisoriamente, conseguito.

4.2 La crisi del Casinò di Saint Vincent e le sue ripercussioni

Nel 2017 l'insorgere di un altro problema ha contribuito alla destabilizzazione del sistema politico regionale, conducendo alla crisi della giunta guidata da Augusto Rollandin: la grave situazione economica del Casinò di Saint Vincent⁹².

La passata prosperità del Casinò è oggi solo un ricordo. Non solo le sue entrate da tempo non alimentano più le casse della Regione, ma anche la notorietà di una volta è venuta meno, nonostante gli ingenti investimenti pubblici degli ultimi anni. Proprio di questi investimenti la Corte dei conti ha chiesto ragione, avviando un'inchiesta per danno erariale che ha coinvolto numerosi esponenti politici valdostani, della passata e della presente legislatura. L'accusa è preoccupante: «La vigorosa assistenza finanziaria è stata realizzata in evidente violazione di ogni divieto europeo e nazionale, ignorando del tutto i fondamentali canoni dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa»⁹³. La stessa Commissione europea avrebbe chiesto chiarimenti sui finanziamenti ipotizzando la violazione sulla normativa degli aiuti di Stato⁹⁴.

L'11 gennaio 2017 l'Assessore al Bilancio e Finanze Ego Perron rimetteva la gestione della questione del Casinò nel corso di un dibattito consiliare provocato da una risoluzione depositata dai gruppi Alpe, Misto e M5s, che lo invitava a rassegnare le dimissioni e che sarà respinta con 15 voti contrari, 12 astensioni e

⁹¹ Sulla questione è poi sopraggiunto un ulteriore parere *pro veritate* di Nicola Lupo che ha dato ragione alla lettura fornita dal Presidente Rosset. Cfr. *La rivincita di Rosset sul caso "quorum"*, in «La Stampa. Aosta e Regione», 27/7/2017.

⁹² Occorre ricordare che, in deroga ai divieti di esercizio del gioco d'azzardo previsti dal codice penale, esistono in Italia quattro casinò. Tra essi spicca quello di Saint Vincent. Il Casinò è nato proprio per garantire autonomia finanziaria alla Regione in attesa del riparto finanziario e come compenso per la mancata attuazione della zona franca.

⁹³ Su tutto ciò l'ombra di rapporti clientelari. Cfr. *Casinò, in Regione e tutti sorpresi di quanto tutti sapevano già*, in «StampaAosta», 10/01/2017.

⁹⁴ *Soldi al Casinò, i dubbi Ue*, all'indirizzo <http://www.lastampa.it/2018/01/26/edizioni/aosta/soldi-al-casin-i-dubbi-ue-HpGIqbOPs3QcfitlZKLCoK/premium.html#acquistaregistraaccedi>.



7 a favore. Il 19 gennaio la seconda sottocommissione, presieduta da Leonardo La Torre, incaricata “di approfondire la situazione di crisi del Casinò di Saint-Vincent e di fornire alla Giunta, in tempi brevi, indicazioni utili per un percorso di riorganizzazione aziendale, operativo e finanziario, che ottenga la massima condivisione possibile”, ha prodotto una relazione conclusiva trasmessa al Presidente della Regione e ai Consiglieri regionali.

Quattro diversi approcci erano suggeriti per affrontare la crisi di liquidità del Casinò. In particolare: “il primo che si presenta come la strada maestra è l'applicazione dell'art. 14 della Legge Madia (Crisi di impresa di società a partecipazione pubblica): il ripianamento delle perdite potrà essere effettuato dalle amministrazioni pubbliche socie anche in concomitanza di un aumento di capitale accompagnando l'intervento con un piano di ristrutturazione aziendale dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte”⁹⁵.

Il 7 febbraio il Consiglio regionale approvava all'unanimità una proposta di legge che conteneva disposizioni urgenti per il risanamento finanziario della Casinò de la Vallée SpA, presentata dai consiglieri Leonardo La Torre dell'UV, Roberto Cognetta del M5s, Albert Chatrian di Alpe, Elso Gerandin del gruppo misto, Nello Fabbri e Vincent Grosjean dell'Uvp, Pierluigi Marquis della Stella Alpina ed Antonio Fosson di *"Pour notre Vallée"*. L'Assemblea approvava anche all'unanimità un ordine del giorno, sottoscritto da tutti i gruppi consiliari, che impegnava il Governo regionale a rivedere radicalmente l'organizzazione della Casinò SpA (amministratore unico, collegio sindacale, i quadri con funzioni di responsabilità nei settori del personale, gioco, marketing, relazioni sindacali), a verificarne la situazione gestionale e a valutare un'eventuale necessità di finanziamento, legato all'attuazione del Piano di rilancio previsto dalla proposta di legge approvata⁹⁶.

Nella seduta consiliare del 22 febbraio il dibattito sul Casinò sarà ripreso dopo la riunione della Conferenza dei capigruppo, durante la quale erano stati incontrati i rappresentanti sindacali, che, dopo l'apertura di una procedura di licenziamento collettivo nei confronti di 260 persone, avevano sollecitato l'incontro. Nel corso della discussione venivano presentate due risoluzioni, la cui iscrizione in aula era però respinta. La prima risoluzione richiedeva la sospensione della procedura di licenziamento. Con la seconda risoluzione una quota consistente della maggioranza chiedeva le dimissioni del Presidente. Malgrado le prese di posizione trasversalmente emerse in Assemblea, il Presidente insisteva invece sulla necessità di finanziare il Casinò con altri "43 milioni, anche sotto forma di mutuo, anche non erogando la somma interamente, sempre nell'attesa di avere comunque un piano di sviluppo. E questo non significa

⁹⁵ [Il testo della relazione è qui disponibile.](#)

⁹⁶ [Comunicato n. 72 del 7 febbraio 2017.](#)

buttare soldi, ma metterci nella condizione di trovare una soluzione possibile. I piani di rilancio non danno la certezza di risolvere la crisi a breve, portano sempre a soluzioni a lungo termine⁹⁷.

La discussione avrà immediate ripercussioni istituzionali e condurrà il 1° marzo alle dimissioni di ben sette degli otto assessori della Giunta regionale (con l'esclusione di Laurent Viérin, assessore alla sanità e alle politiche sociali, in polemica con la strategia del Presidente) con l'intento manifesto di spingere gli alleati dell'UV a ricostituire un accordo di governo, messo a repentaglio dalla questione del salvataggio del Casinò, e con l'obiettivo meno esplicito di bloccare la mozione di sfiducia nei confronti di Ego Perron, assessore alle Finanze, cui già da qualche settimana era stata tolta la competenza sulla casa da gioco.

La ricerca di una soluzione alla questione è proseguita nei mesi successivi con la nuova Giunta, che in maggio ha approvato il disegno di legge collegato al piano di ristrutturazione del Casinò, presentato da Giulio di Matteo, nominato amministratore unico della Saint-Vincent Resort & Casinò dall'assemblea societaria il 24 marzo 2017. Entrambi i documenti sono stati poi esaminati dalla seconda e quarta commissione consiliare e sono infine approdati in Consiglio regionale mercoledì 24 maggio. Nel corso della seduta, il Consiglio li ha discussi e approvati, con voto a chiamata nominale, in attuazione della legge regionale n. 2/2017. Hanno votato a favore 18 consiglieri della maggioranza, mentre 16 voti contrari sono giunti da Uv, Epav, Pd e M5s.

Il disegno di legge ha autorizzato la Regione a sottoscrivere un trasferimento in conto capitale di 14 milioni di euro per il 2017 e di 6 milioni per il 2018, suddiviso in tre *tranches*, da erogarsi sulla base dell'attestazione della progressiva realizzazione del piano di ristrutturazione. Un emendamento depositato in aula dall'Assessore al bilancio, Albert Chatrian, e poi approvato, ha disposto che la Regione, ove occorra, per il tramite di Finaosta, possa concedere una garanzia, nel limite di 7,2 milioni di euro, a sostegno di nuovo affidamenti bancari per l'attuazione del piano, a mezzo di fideiussione con durata massima fino al 31 dicembre 2017.

È a questo punto che la Corte dei Conti di Aosta, il 27 giugno 2017, ha contestato a 21 tra consiglieri ed ex consiglieri regionali un danno erariale di oltre 140 milioni di euro per finanziamenti erogati a partire dal 2012 dalla Regione al Casinò di Saint-Vincent a sostegno dell'operazione di ristrutturazione del Casinò stesso e del Resort annesso. Secondo il nucleo di polizia tributaria di Aosta, la casa da gioco sarebbe stata inondata di milioni di euro di denaro pubblico, benché presentasse, scrivono i finanziari, “palesi segnali di gravissima sofferenza, con indicatori di debolezza strutturale tali da compromettere irrimediabilmente l'attitudine alla autonoma sopravvivenza nell'immediato e che rendevano inverosimile ogni più benevola prospettiva di recupero nel futuro⁹⁸”.

⁹⁷ [Comunicato n° 95 e n° 96 del 22 febbraio 2017.](#)

⁹⁸ *Decisione politica, chiediamo l'archiviazione*, in «Gazzetta Matin», 25/9/2017.

Parallelamente la Procura di Aosta ha iscritto nel registro degli indagati per falso in bilancio e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche gli amministratori e i membri del collegio sindacale della società Casinò de la Vallée spa. È infine indagato per truffa aggravata l'ex assessore con delega alla casa da gioco, Ego Perron.

Anche questo episodio ha inciso negativamente sull'opinione pubblica, avvalorando l'idea che le forze politiche che siedono in Consiglio regionale agiscano non nell'interesse pubblico, ma, ben che vada, dei loro vantaggi elettorali. Problemi che non erano troppo gravi quando le risorse finanziarie abbondavano son divenuti drammatici quando le risorse si sono contratte considerevolmente.

4.3 Ancora una crisi di governo

Il 13 ottobre 2017 Laurent Viérin (Uvp) è stato eletto Presidente della Regione dal Consiglio regionale con 21 voti a favore, 12 schede bianche e una nulla. La maggioranza a sua favore era composta da Uv, Uvp, Pd e Epav. È questa l'ultima elezione di una legislatura che ha visto succedersi ben sei giunte con tre diversi presidenti. Alla base del nuovo passaggio di consegne, c'è stata in apparenza un'altra vicenda giudiziaria. Pierluigi Marquis si era dimesso dopo aver ricevuto un avviso di garanzia per calunnia in merito al ritrovamento di 25.000 euro nell'ufficio di presidenza⁹⁹. Almeno questo è stato il pretesto, poiché, in realtà, l'avvicendamento ha segnato un passaggio importante per la politica valdostana. Si è trattato di una tappa di processo di *rassemblement* tra le forze politiche autonomiste, avviato nei mesi precedenti, il cui *iter* però non è stato facile.

La proposta di redigere un documento comune tra Uv, Uvp, Alpe e Mouv' (movimento di opinione che si è trasformato in forza politica a metà settembre in vista delle elezioni¹⁰⁰) risale all'inizio di settembre. Ben presto però il Mouv' ha abbandonato il tavolo per "posizioni inconciliabili": la sua richiesta era di convocare subito gli Stati generali degli autonomisti e poi elezioni anticipate¹⁰¹. Il 18 settembre il documento "Rassembleur-Agir-Réussir" è stato approvato dal Conseil des Communautés dell'Union Valdôtaine Progressiste riunitosi a Châtillon e dal Comité fédéral dell'Union Valdôtaine ad Aosta. Tra gli

⁹⁹ A fine giugno in un doppio fondo della scrivania della presidenza della Regione sono stati trovati 25.000 euro in contanti, insieme ad altri documenti. Il ritrovamento, avvenuto durante lavori di manutenzione, ha sollevato interrogativi che ancora non hanno avuto risposta. La procura di Aosta ha aperto un fascicolo. Nel 'Decreto di perquisizione locale' del 9 ottobre si può leggere che Donatello Trevisan, Pierluigi Marquis e Marco Vierin sono indagati per calunnia in concorso, per aver "collocato o fatto collocare 25.000 in contanti nell'ufficio della Presidenza della Giunta regionale" per far ricadere la responsabilità dell'occultamento di quel denaro su Augusto Rollandin.

¹⁰⁰ http://www.ansa.it/valledaosta/notizie/2017/03/28/mouv-nasce-il-comitato-di-coordinamento_ef0c4eca-08de-4c22-ae3d-e9524e2776ad.html.

¹⁰¹ [https://www.12vda.it/politica/regione/mouv-ufficializza-luscita-dal-tavolo-della-casa-delle-autonomie-lunica-soluzione-è](https://www.12vda.it/politica/regione/mouv-ufficializza-luscita-dal-tavolo-della-casa-delle-autonomie-<u>lunica-soluzione-è</u>).

impegni politico-istituzionali assunti figuravano quelli riguardanti "le riforme strutturali necessarie a superare l'immobilismo", i rapporti con lo Stato, "anche attraverso l'aggiornamento dello Statuto speciale", la "modernizzazione della Valle d'Aosta". Non mancava il richiamo a "trasparenza e meritocrazia". Voleva essere un primo passo verso "la ricostituzione di un movimento unionista e autonomista plurale, aperto e inclusivo pur essendo unico", cui avrebbero fatto seguito gli "Stati generali dell'autonomia". In accordo con ciò è stata affermata la necessità di "prendere in considerazione una riflessione sulla necessità di una azione politica e amministrativa comune". L'impegno era di "riunire e rinnovare l'area autonomista ... rinnovando i metodi della nostra vita politica al fine di servire l'interesse generale e sulla base di un progetto politico innovativo e proiettato verso il futuro". Tali dichiarazioni non hanno però persuaso Alpe, già titubante sul cambio di maggioranza auspicato da Uv e Uvp, che ha bocciato il documento, lasciando a sua volta il tavolo del confronto. Le ragioni addotte sono state diverse: da un lato il carattere restrittivo del progetto unionista, dall'altro l'assenza di una reale discontinuità con il passato¹⁰².

Nonostante gli abbandoni, il progetto è tuttavia andato avanti con un *rassemblement* "a due". Alla fine di settembre è stata annunciata la seconda fase con un incontro tra Uv, Uvp e gli alleati della ex maggioranza Pd e Epav e con la riproposizione di un accordo tra le forze che avevano sostenuto la precedente giunta. Questa iniziativa ha generato malumori in seno alle forze politiche della maggioranza. Stella Alpina e Pour Notre Vallée, con comunicato congiunto, hanno chiesto una verifica della maggioranza in ragione della situazione che vedeva un partito di maggioranza come l'Uvp accordarsi con il maggior partito d'opposizione¹⁰³.

All'inizio di ottobre l'Uvp ha deciso di ritirare il suo appoggio alla giunta. Due scenari si sono a quel punto prospettati: o le dimissioni, o la mozione di sfiducia costruttiva nei confronti di Marquis. La differenza tra le due opzioni è sottile, ma non insignificante, poiché l'una e l'altra aprivano scenari alternativi. La mozione di sfiducia avrebbe dovuto essere votata in modo palese, per appello nominale. Con le dimissioni e senza mozione di sfiducia, invece, la votazione sarebbe avvenuta a scrutinio segreto, favorendo l'iniziativa dei franchi tiratori. A ciò si aggiungeva che, con le dimissioni del Presidente, la Giunta sarebbe rimasta in carica per l'ordinaria amministrazione e la presidenza sarebbe passata a Laurent Viérin, in quanto Vicepresidente della Regione, che si sarebbe trovato nella difficile posizione di essere a capo di un esecutivo pur essendo in minoranza¹⁰⁴.

¹⁰² http://www.ansa.it/valledaosta/notizie/2017/09/13/alpeoggi-impossibile-maggioranza-con-uv_7ac5c9fb-4e66-4bcd-9933-dee7c8c0fa29.html .

¹⁰³ <http://www.lastampa.it/2017/10/03/edizioni/aosta/lassalto-di-uv-e-uvp-a-una-giunta-azzoppata-Zl5Taoxa7rS4AyRRnXYvWO/pagina.html> .

¹⁰⁴ *Ipotesi dimissioni di Marquis per cavalcare i mal di pancia*, in «La Stampa. Aosta e Regione», 10/10/2017.

Una risoluzione con cui sono state chieste proprio le dimissioni del Presidente è stata presentata il 4 ottobre da Uv, Pd M5s, Epav e Uvp e ha ottenuto il voto favorevole del Consiglio¹⁰⁵. Nel giro di pochi giorni è seguita pertanto una mozione di sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente della Regione ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale n. 21/2007. A depositare l'atto sono stati i capigruppo di Uv, Uv, PD e Epav. La mozione indicava come nuovo Presidente Laurent Viérin (Uvp). Secondo quanto previsto dall'art. 106 del Regolamento interno del Consiglio, la mozione di sfiducia costruttiva non può essere messa in discussione e votata prima di tre giorni e dopo quindici giorni dalla data di presentazione ed è approvata a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati, per appello nominale. Il Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza, stabiliva perciò di convocare il Consiglio per l'11 ottobre successivo. La reazione del Presidente Marquis non tardava. Approfittando dell'avviso di garanzia ricevuto, con una lettera consegnata al Presidente del Consiglio, il 10 ottobre 2017 rassegnava le dimissioni dalla carica. Il giorno seguente Rosset ne dava comunicazione al Consiglio impedendo così il voto sulla mozione di sfiducia costruttiva. Nella stessa seduta il Consiglio regionale respingeva l'iscrizione di un nuovo punto all'ordine del giorno riguardante l'elezione del nuovo Presidente e della nuova Giunta. Per l'iscrizione d'urgenza occorrevano 24 voti: i voti a favore erano invece solo 21 (Uv, Uvp, Pd-Svda, Epav) e 13 erano i voti contrari (Alpe, Ac-Sa-Pnv, M5s, G m). Contestualmente si decideva però la convocazione del Consiglio il 13 ottobre in seduta straordinaria fissando come unico punto del giorno l'elezione del Presidente della Regione e degli Assessori regionali ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge regionale n. 21/2007. In questo quadro frastagliato è avvenuta infine l'elezione del nuovo Presidente della Regione Laurent Viérin (UVP).

L'episodio conferma la difficoltà per forze politiche dell'autonomia a raccogliersi intorno a un progetto comune di governo in nome della proclamata identità valdostana, pur in assenza di significative differenze programmatiche.

4.4 Vicende giudiziarie e loro riflessi istituzionali

Nella dimensione complessa del funzionamento della forma di governo è innegabile che un ruolo sia svolto anche dal potere giudiziario. Nella nostra prospettiva non conta tanto, o solamente, il suo concreto esercizio, quanto il suo rilievo mediatico e il riflesso che può avere sulla pubblica opinione e, di conseguenza, sull'esercizio dei poteri più direttamente responsabili dell'indirizzo politico. La cronaca locale valdostana è stata ultimamente stata segnata da alcuni episodi di rilievo, che, anche alla luce dei risultati delle più recenti tornate elettorali, hanno verosimilmente intaccato un elemento fondamentale

¹⁰⁵ <http://www.consiglio.regione.vda.it/app/comunicatistampa/dettaglio?id=84745> .

nel rapporto tra istituzioni e cittadinanza, la fiducia dei secondi nelle prime¹⁰⁶. Oltre ai casi già citati ne ricordiamo altri due.

Una primo caso ha visto coinvolto il consigliere delegato del Forte di Bard, oltre che dirigente di Finaosta, e un imprenditore locale in una inchiesta avente per oggetto alcune forniture alle società partecipate regionali, l'affitto di un immobile, oltre a proposte di assunzioni da parte dell'imprenditore e vari "scambi di favori"¹⁰⁷. Il reato contestato al primo è stato l'abuso d'ufficio e per entrambi sono stati disposti gli arresti domiciliari in novembre, in quanto ritenuti responsabili di «corruzione continuata per plurimi atti contrari ai doveri d'ufficio e di concorso in turbata libertà degli incanti continuata aggravata». Nella vicenda sono state coinvolte altre personalità locali, indagate a vario titolo per reati che vanno dalla corruzione, per atto contrario ai doveri d'ufficio, alla turbata libertà degli incanti aggravata in concorso, alla turbata libertà del procedimento di scelta del contraente in concorso, a false dichiarazioni al pm e peculato. "Sfruttando la delega 'in bianco' ottenuta da Rollandin", si legge nell'ordinanza del gip, il consigliere "ha strumentalizzato la funzione pubblica ricoperta al fine di trarne cospicui vantaggi economici propri e di soggetti a lui legati da interessenze di natura economica". Suonano come denuncia della gravità dei fatti le parole di un assessore interrogato dai giudici. "Sono rimasta colpita, da cittadina, dal fatto che ci fossero rapporti quantomeno inopportuni tra un imprenditore e enti pubblici"¹⁰⁸.

Un'altra vicenda giudiziaria ha coinvolto un importante assessore regionale alla fine condannato a una pena di tre anni per il reato di "induzione indebita a dare o promettere utilità". L'assessore si è immediatamente dimesso per rispetto verso le istituzioni. Con la sua condanna di primo grado è intervenuta però pure la sospensione dalla carica di consigliere regionale in base alla legge Severino. Il 7 dicembre è giunto quindi il decreto sul tavolo del Presidente della Regione, che è stato notificato all'interessato ed alla presidenza del Consiglio regionale. A sostituire il consigliere sospeso è stato il secondo dei non eletti della medesima lista. La convalida dell'elezione è avvenuta con venticinque voti a favore. Un consigliere ha votato contro e altri sette si sono astenuti con la motivazione che alla fine del 2014 il consigliere subentrante era stato accusato di compravendita di voti dai carabinieri, che indagavano

¹⁰⁶ Non sono mancati in proposito i commenti a livello locale. Si veda per esempio il commento di [Luciano Caveri: Valle d'Aosta: le vicende giudiziarie che pesano.](#)

¹⁰⁷ Le ripercussioni a livello consiliare della notizia sono state immediate. Alpe, Movimento Cinque Stelle e un consigliere del Gruppo Misto ne hanno immediatamente chiesto le dimissioni con una mozione però respinta. Cfr. [Comunicato n° 106 del 23 febbraio 2017.](#)

¹⁰⁸ Sempre dall'ordinanza è emersa un'altra notizia che ha avuto immediate ripercussioni politiche. L'offerta di un lavoro da parte dell'imprenditore all'ex marito di un assessore regionale durante la causa di separazione. Di nuovo, al di là della rilevanza giudiziaria, sono stati i risvolti indiretti sul piano della tenuta istituzionale a destare preoccupazione negli osservatori. Il 22 novembre il Consiglio regionale ha respinto, con votazione per appello nominale, con diciannove voti contrari e tredici a favore, una mozione di sfiducia nei confronti dell'assessore sottoscritta dai gruppi Alpe, Area civica - Stella Alpina - Pour notre Vallée, Movimento cinque stelle e Gruppo misto.

su un caso di estorsione, traffico di droga e sfruttamento della prostituzione intorno alla gestione di un night-club.

A certificare quanto incrinata sia l'immagine dello stato della moralità pubblica si possono citare le parole del presidente della Commissione parlamentare antimafia Rosy Bindi durante l'incontro svoltosi il 19 ottobre con il Presidente della Regione Laurent Viérin, nella sua veste di prefetto, e con il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica di cui fanno parte i rappresentanti di questura, carabinieri, guardia di finanza, corpo forestale e Comune di Aosta. Numerosi temi sono stati affrontati in quell'occasione: non solo le indagini in corso, ma anche la questione del Casinò, la vicenda dei 25.000 euro per cui è indagato l'ex Presidente della Regione Pierligi Marquis, la presenza in Valle della 'ndrangheta, e le questioni collegate a partire dall'omicidio in Spagna di Giuseppe Nirta, sino alla festa estiva dedicata ai santi Giorgio e Giacomo, «che richiama così tante persone e chissà se non vede tra i suoi partecipanti anche qualche esponente di spicco della 'ndrangheta». Sulle modalità di raccolta del consenso elettorale sono state però sollevate le critiche più severe: «In una realtà con così pochi abitanti e elettori, con una presenza del 30% di calabresi, tra cui c'è una percentuale significativa di persone riconducibili a gruppi 'ndranghetisti, è singolare che in Valle d'Aosta non si sia indagato sul voto di scambio per accertare se vi sono stati tentativi di condizionamento sulle scelte politiche e amministrative. Questo è un dato su cui abbiamo invitato a fare luce». Perentorio è stato infine il richiamo della Presidente Bindi alle autorità inquirenti: «Noi oggi abbiamo posto una serie di domande. Per avere le risposte bisogna fare le indagini»¹⁰⁹.

4.5 Problemi finanziari

Un ultimo tema, che investe, non marginalmente, i rapporti finanziari tra Stato e Regione, merita di essere ricordato. Lamentando una situazione di iniquità contributiva rispetto ad altre regioni a statuto speciale¹¹⁰, il 3 luglio 2017 la Giunta regionale ha deliberato di promuovere un conflitto di attribuzione alla Corte Costituzionale e un ricorso giurisdizionale al Tar del Lazio per chiedere l'annullamento del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 9 maggio precedente, che imponeva alla Regione un contributo per il concorso agli obiettivi complessivi di finanza pubblica di 144 milioni 327 mila euro per il 2017, ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini).

Il ricorso è stato motivato sostenendo la necessità di evitare la scadenza dei termini¹¹¹. La volontà immediata era tuttavia di instaurare con il governo nazionale un dialogo per rivedere in generale le

¹⁰⁹ M. DEMARIA, *Valle d'Aosta, oligarchia nociva*, in «Narcomafie», n. 3/4, maggio-agosto 2017.

¹¹⁰ *Dalla Regione troppi soldi allo Stato, accordi da rivedere*, in «La Vallée», 8/7/2017.

¹¹¹ *Scontro tra Regione e Governo sui contributi*, in «La Stampa. Aosta e Regione», 4/7/2017.

modalità di concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica, in ragione anche di quanto risultava dalla sentenza n. 77 del 2015 della Corte costituzionale, che aveva ritenuto illegittimi tali meccanismi, ove reiterati nel tempo e non correlati al patto di stabilità interno¹¹², ormai superato dalla Valle d'Aosta¹¹³. Nelle incertezze del futuro accordo si è deciso perciò di rimandare l'approvazione del Defr (documento economico e finanziario), avvenuta solo il 19 dicembre.

Il Tar del Lazio ha nondimeno deciso in settembre di respingere la richiesta di sospensiva, stabilendo di entrare direttamente nel merito della questione, senza fissare alcuna udienza. A complicare la situazione è giunto il fallimento di ogni negoziato con lo Stato. Nel corso degli incontri con il governo, la Regione sembrava aver ottenuto l'impegno a risolvere la questione, ottenendo tuttavia solo una riduzione dell'importo richiesto. La Commissione Bilancio della Camera ha, infatti, finito per approvare un emendamento alla legge di stabilità 2018 che ha confermato fino al 2020 il contributo chiesto alla Valle d'Aosta al risanamento della finanza pubblica. Per il 2018 si tratta di quasi 100 milioni di euro. L'emendamento approvato in Commissione recita che "nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale (...) gli accantonamenti a carico della Regione Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica sono ridotti di 45 milioni di euro per l'anno 2018, 100 milioni di euro per l'anno 2019 e 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020".

¹¹² La Corte costituzionale, pur dichiarando non fondata la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 95/2012, ha precisato che "per mezzo dell'accantonamento previsto dalla norma impugnata, invece, poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale.

Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. Ma, nell'attuale contesto emergenziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa.

Va inoltre ribadito che, per effetto dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, il contributo prescritto dall'art. 16, comma 3, impugnato, e con esso l'accantonamento, cesserà di essere dovuto, in ogni caso, nel 2017".

¹¹³ L'articolo 1, comma 484, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha stabilito che alla Regione autonoma Valle d'Aosta "non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui all'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228". Si applica, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il regime del pareggio di bilancio, fondato sull'equilibrio complessivo tra entrate e spese.

La Regione ha allora richiesto un ulteriore confronto urgente con il Presidente del Consiglio. Il contenuto dell'emendamento, secondo la Valle d'Aosta, sarebbe «palesamente in contrasto con gli impegni assunti dal Governo» e soprattutto «con le sentenze della Corte Costituzionale, alla base delle richieste della Regione, che hanno sancito che il contributo non può essere preteso oltre il 2017, trattandosi di accantonamenti unilaterali, disposti in assenza di qualsivoglia accordo, su spettanze cui la Regione ha diritto in virtù della sua autonomia finanziaria costituzionalmente sancita»¹¹⁴.

Rispettivamente con 21 voti a favore (Uv, Uvp, Pd-Svda, Epav) e 13 contrari (Alpe, Ac-Ss-Pnv, M5s, Gm), e con 21 a favore e 12 contrari, il Consiglio regionale martedì 19 dicembre ha approvato la legge di stabilità e il bilancio di previsione per il triennio 2018-2020. Nel bilancio si è tenuto conto della “non doverosità dell'accantonamento di risorse a favore dello Stato, pari a 144 milioni di euro, che fino al 2017 rappresentavano il contributo della Valle d'Aosta al risanamento della finanza pubblica e che oggi vengono considerate ascrivibili alle risorse spendibili dalla Regione in virtù della situazione legislativa vigente nonché delle affermazioni della sentenza della Corte costituzionale”¹¹⁵.

Con deliberazione n. 1853 del 28 dicembre 2017, la Giunta regionale, dopo aver richiamato il contenzioso in atto¹¹⁶, ha comunque previsto di limitare le autorizzazioni di spesa di cui alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020, e alla legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione per il triennio 2018/2020, nella misura di euro 99.326.970,22 per l'anno 2018, di euro 28.615.505,75 per l'anno 2019 e di euro 8.615.505,75 per l'anno 2020, assumendo cautelativamente, ai fini della riduzione, non già il contributo di euro 94.200.130 di cui all'articolo 1 della l.r. n. 24/2016, bensì quello in ipotesi preteso dallo Stato in applicazione del citato articolo 16, comma 3, del decreto-legge n. 95/2012¹¹⁷.

Da ultimo il Consiglio regionale ha approvato la legge n. 4 del 29 marzo 2018, che ha previsto una variazione del bilancio di previsione per il triennio 2018/2020. E' questo un atto che si è reso necessario

¹¹⁴ <http://www.regioni.it/economia/2017/12/16/manovra-valle-daosta-chiede-incontro-urgente-a-governo-544175/>.

¹¹⁵ *Comunicato n° 667 del 19 dicembre 2017*, all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.vda.it/app/comunicatistampa/dettaglio?id=86625>.

¹¹⁶ In conseguenza di quanto previsto dall'articolo 1, comma 841, della legge statale recante: “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”, e in attesa di meglio chiarirne la portata precettiva in merito all'importo da considerare ai fini della riduzione degli accantonamenti e, in ogni caso, in attesa dell'esito del contenzioso pendente dinanzi alla Corte costituzionale e al Tar del Lazio relativo alla effettiva doverosità del contributo aggiuntivo di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 95/2012

¹¹⁷ L'art. 1 della legge regionale 21 dicembre 2016, n. 24, aveva previsto che: “In attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 13 maggio 2015, l'importo dell'accantonamento per il concorso della Regione agli obiettivi complessivi di finanza pubblica è determinato in euro 72.974.369 per l'anno 2017 e in euro 94.200.130 a decorrere dall'anno 2018”, detratto, cioè, dall'importo complessivo del contributo per il concorso agli obiettivi complessivi di finanza pubblica, quello determinato in applicazione del citato articolo 16, comma 3, del decreto-legge 95/2012. Il Consiglio dei ministri, per tale legge regionale, ha deliberato la non impugnativa nella seduta del 23 febbraio 2017.

poiché l'impugnazione della legge di bilancio non ha effetto sospensivo e dunque nel frattempo la Regione ha ritenuto necessario assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio in conseguenza del maggior contributo richiestole per raggiungere gli obiettivi complessivi di finanza pubblica

5. Conclusione

In queste pagine si è innanzitutto ricostruita l'origine dell'autonomia sottolineando sia gli aspetti di continuità con il passato assetto provinciale, sia le difficili circostanze in cui avvenne la stesura dello Statuto. Si è voluto in particolare mettere in rilievo il fatto che nessuno degli artefici dell'autonomia la intese mai in termini oppositivi rispetto allo Stato. In larga parte, i protagonisti del dibattito costituente intesero la specialità come occasione per condurre una originale sperimentazione democratica entro la nuova cornice repubblicana.

Il secondo tema che si è sollevato è il peculiare impianto organizzativo che caratterizza ancor oggi la Regione Valle d'Aosta, pur dopo importanti interventi di revisione costituzionale e statutaria. Il quadro che emerge sembra attribuire particolare rilievo al momento partecipativo della comunità locale alla definizione dell'indirizzo politico generale, che trova il suo momento di sintesi nel Consiglio regionale, inteso come fulcro dell'autonomia speciale.

La terza questione che abbiamo trattato sono le vicende politiche dell'ultimo anno. Sono vicende che hanno messo alla prova la specialità, mostrando un preoccupante scollamento tra istituzioni e società locale, che invita le forze politiche locali a porvi rimedio. Di tale scollamento sono prova gli esiti dell'ultima tornata elettorale. Date le dimensioni del collegio previste dalla legge elettorale, la consultazione, quantunque nazionale, ha sempre un forte connotato locale. A sorpresa e contro ogni pronostico, mentre al Senato è stato eletto ancora il candidato delle forze autonomiste di governo (*Union valdôtaine*, *Union valdôtaine progressiste*, Partito Democratico e Epav), alla Camera è prevalsa la candidata del Movimento 5 stelle, raccogliendo a quanto pare soprattutto il voto dei giovani.

L'autonomia speciale della Regione Valle d'Aosta, malgrado le sue illustri origini, è insomma turbata da gravi traversie politiche e morali, che non possono non avere rilievo costituzionale¹¹⁸. Il convincimento di chi scrive è che proprio la riscoperta dello spirito originario dello Statuto sia il rimedio più appropriato per superare tali difficoltà. La sua essenza non risiede nell'egoistico porre il proprio interesse innanzi a tutto e tutti, bensì nei valori di solidarietà e uguaglianza che furono il sostrato del processo costituente, e nell'idea che un autogoverno responsabile, entro un regionalismo non oppositivo, ma inclusivo, fosse la strada per la costruzione di una democrazia di tipo nuovo.

¹¹⁸ M. DOGLIANI, *Costituzione e virtù politica*, in "Costituzionalismo.it", n. 3, 2012, p. 3.