

All'inizio dell'autonomia della Valle d'Aosta *Prolegomeni del Prof. Avv. Alberto PREDIERI*

Ordinario di diritto pubblico dell'economia alla Facoltà di Giurisprudenza dell'università "La Sapienza" di Roma e
Presidente del Comitato Scientifico della Fondazione Courmayeur

Si tratta, come è noto, di atto legislativo emanato a conclusione di un itinerario politico pieno di difficoltà fra spinte all'annessione alla Francia, pesantemente favorite dal governo di De Gaulle, le cui truppe rimasero nella Valle sino al 24 giugno 1945, e impulsi di innovazioni per la Valle, denominata circoscrizione autonoma, secondo i suggerimenti della proposta del Generale Luigi Chatrian e di Federico Chabod, che erano fra i propugnatori del nuovo regime per la Valle d'Aosta. Il loro progetto era diverso da quello più marcatamente tendente al federalismo di Monsignor Jean-Joconde Stévenin e da un altro redatto dal solo Federico Chabod di tendenza regionalista; ma tutte le proposte si rifacevano alla Dichiarazione di Chivasso, documento sottoscritto nel dicembre 1943 da valdostani e valdesi, come punto di partenza. La interpretavano, in taluni casi, in senso riduttivo rispetto ad un impianto che si riallacciava alle tendenze federaliste della resistenza europea, del genere di *Libérer-fédérer* di Silvio Trentin, che affermava, poco tempo prima della Dichiarazione di Chivasso, in un suo manifesto del 14 luglio 1942, "*une conception pluraliste de la société*", applicata "*à tous les aspects de la vie sociale et à toutes les activités et intérêts autonomes*"; di "Stato di libertà, federatore di autonomie", parlerà l'appello *Il Partito d'Azione degli italiani*, pubblicato sull'*Italia libera*, edizione settentrionale, il 22 novembre 1944. A monte, c'era per molti punti il *Progetto di Manifesto per un'Europa libera e unita*, nato nell'ambito del Movimento federalista promosso dagli antifascisti confinati a Ventotene, fra cui i massimi esponenti erano Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi.

Erano tutti impulsi destinati, con piena consapevolezza, ad essere anticipazioni per l'ordinamento del resto d'Italia, non rispondenti solo a domande locali. Le norme del decreto, peculiari per le esigenze della Valle, cioè quelle relative all'uso della lingua francese (artt. 17, 18, 19), che, per la loro specificità, si collegavano alle misure assunte con il d.lg.lgt. del 7 settembre 1945, n. 546, relativo alle "Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta", erano considerate, oltre che urgenti, istituzionali, a differenza di quelle regolate dal decreto n. 546. Il quale, peraltro, conteneva norme importanti anche sul piano istituzionale per ricostruire la fisionomia dell'ente, come quelle sulle acque e le miniere.

Il decreto n. 545, da ogni punto di vista, aveva la sua fisionomia anfibia, 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. La cui presenza certamente contribuì alla rapidità dell'emanazione del decreto: lo ricordava Alessandro Passerin d'Entrèves¹. Le esigenze generali o generalizzabili erano suscettibili di essere estese o di costituire principi e modelli che potevano essere estesi al di fuori della Valle, come paradigma per le altre regioni e per le altre province italiane. La Valle ha, infatti, la singolare caratteristica di essere una regione-provincia, le cui soluzioni avrebbero potuto essere estese dall'ordinamento costituzionale a tutte le province italiane. Il che, come sappiamo, non è avvenuto, perché la Costituzione del 1948 non ha voluto prendere posizione sull'organizzazione e sulle competenze delle province. Coticché,

¹ A. PASSERIN d'ENTRÈVES, *Scritti sulla Valle d'Aosta*, Bologna, Boni Editore, 1979, 39.

abbiamo avuto anni di dibattiti sul mantenere le province, modificarle, eliminarle: le province sono state mantenute e tutto sommato potenziate con la legge n. 142/1990, ma il progetto c'è sempre.

La genesi delle norme tanto specifiche quanto generali, come ho detto, era riconducibile nell'immediato alla Dichiarazione di Chivasso. È un testo importante per l'ispirazione nettamente federalista ed europeista di Émile Chanoux e per le dichiarate simpatie alle suggestioni del regime svizzero, come modello di autonomie regionali proponibile per tutta l'Italia e di autonomie cantonali per le valli alpine (con peculiari connessioni su cui ha richiamato l'attenzione tempo fa Renato Barbagallo²). Il decreto, però, tendeva ad affermare con molto vigore che la Valle d'Aosta "è costituita in circoscrizione autonoma, in considerazione delle sue condizioni geografiche, economiche e linguistiche del tutto particolari", collegando le innovazioni istituzionali generalizzabili ad un particolarismo che negava che l'estensione fosse da considerare un dato acquisito, con un atteggiamento che era insieme di prudenza forse eccessiva e di rispetto, questo doveroso, per la futura costituente, che avrebbe dovuto prendere posizione sul ruolo delle autonomie nella forma del futuro stato. Ma le sue sorti si giocavano in gran parte nel periodo preconstituente: basterebbe ricordare che cosa ha significato il decreto del capo provvisorio dello stato 23 agosto 1946, n. 370, con cui è stato modificato il sistema istituzionale della banca centrale, fra l'altro attribuendo alla Banca d'Italia, oltre che le funzioni operative solitamente attribuite in tutti gli ordinamenti alle banche centrali, anche le funzioni di vigilanza, condizionando come dimostrarono Marcello De Cecco fra gli economisti e Stefano Merlini fra i costituzionalisti il futuro del sistema economico.

Ma, forse, è utile il punto segnato a favore del fortissimo rafforzamento della Banca d'Italia, che è rimasto, mentre quello a favore dell'abolizione del prefetto è scomparso (rimanendo solo come una singolarità della Valle d'Aosta).

I principi di autonomia di *self-government*, inteso come decentramento affidato ad enti locali (va ricordato che la Valle d'Aosta allora non veniva vista ancora come regione vera e propria e rimaneva inquadrabile in forme più vicine all'autogoverno che all'autonomia, anche di essa si parlava in documenti ufficiali), avrebbero potuto essere estesi a tutta l'Italia. Mi riferisco all'abolizione del prefetto, al controllo sugli atti dei vari organi della circoscrizione, alla potestà normativa, alla costituzione di un sub sistema locale, che poteva comportare un controllo penetrante sui comuni da parte degli organi della circoscrizione. L'abolizione del prefetto attuava un vero principio di autonomia, che tale è anche se qualcuno preferisce parlare di *local self-government*, consacrato dall'art. 4, 1° e 2° comma. Infatti, le competenze prefettizie passavano al presidente del consiglio della Valle, consiglio verso cui egli diveniva responsabile per l'esercizio dei poteri spettanti alla Valle, mentre per gli altri era responsabile verso il governo. A mio avviso, si trattava di autonomia, non solo perché mentre nel modello inglese l'organo di *self-government* è organo dello stato costituito di *servants* responsabili della corona, ma anche perché nel caso valdostano le funzioni del prefetto erano attribuite al presidente organo della circoscrizione, che si presentava come distinta persona giuridica. La norma era tanto più importante perché viveva ancora la polemica contro i prefetti, che era ancora fresca, come nel celebre articolo di Luigi Einaudi, *Via il prefetto* (puntualmente dimenticato, insieme a molte altre cose, da Einaudi, presidente della Repubblica; a quei tempi, avevo scritto che i successivi atti di governo dimostravano che si trattava di un refuso: il titolo doveva essere letto correttamente *Viva il prefetto*). Erano ancora vivi i fermenti di contrapposizione fra il governo, pura espressione dei partiti del CLN, ed il CLNAI e quelli assai più aspri fra il Comitato toscano di liberazione nazionale e il governo nazionale (che

² R. BARBAGALLO, *Analisi ermeneutica della Dichiarazione di Chivasso (1943) e scritti coevi, con riferimento all'idea federalista in Valle d'Aosta, in Riflessioni sulle regioni, Atti del Convegno in memoria di Franco Levi, Torino, 15 maggio 1981, Milano, Giuffrè, 1983, 159 ss.*

erano uno degli elementi alla base delle lettere del Partito d'Azione agli altri partiti del CLN del 20 settembre 1944, che proponeva di fare dei CLN la base non solo del governo centrale, ma dell'amministrazione periferica; ma la proposta non andò avanti) che intendeva imporre, e impose, il ritorno del prefetto dopo la liberazione di Firenze. Il CTLN esigeva la piena autonomia, proponendo una soluzione non dissimile da quelle che venne accolta, invece, per la Valle d'Aosta, per un peso delle circostanze particolari quali il rischio di secessione. Non dimentichiamo, infatti, che nel settembre 1945 non erano state tenute ancora le elezioni e che le funzioni di designazione degli organi elettivi potevano essere esercitate in via di supplenza dai Comitati nazionali di liberazione, organi dei partiti, della comunità di partiti, che come tali assumevano un peculiare rilievo istituzionale. Questa fu la formula accolta dall'art. 21 del d.lg.lgt. del 7 settembre 1945, n. 545, che esplicitamente attribuiva questo potere ai partiti che costituivano il CLN della Valle d'Aosta. Statuizione importante che conosceva un precedente nel d.lg.lgt. 5 aprile 1945, n. 146, sulla istituzione della Consulta nazionale, sulla quale non mi pare si sia soffermata l'attenzione di giuristi pur autorevoli che hanno ricostruito la figura del CLN, come Carlo Lavagna o Edoardo Volterra o Giuseppe Abbamonte, e che esplicitamente riconosce quella funzione d'indirizzo politico analoga a quella del parlamento, secondo la tesi di Costantino Mortari, seguita da Giuseppe Guarino, per rimanere agli aspetti costituzionalistici. Se passiamo ai contributi riassuntivi degli storici notiamo lacune: in una delle raccolte di studi dedicate al tema delle regioni e dello stato, *Dalla Resistenza alle Costituzioni*, ad opera di Massimo Legnani, non troviamo mai un accenno alle tematiche dell'autonomia valdostana considerata in sé come modello nazionale. Tanto più degna di segnalazione mi pare, perciò, l'attenzione che ha dedicato ai decreti del 1945 Ettore Rotelli nel suo *L'avvento della regione in Italia*, l'eccellente studio di Paolo Carrozza e la ricostruzione che oggi fornisce Roberto Artaz.

Non meno importanti erano le limitazioni poste nell'architettura del decreto n. 545 al controllo del consiglio della Valle. Esso poteva essere sciolto solo per gravi violazioni alle leggi costituzionali, con la formula molto più restrittiva dei poteri del governo centrale di quella dello statuto della regione oggi vigente che estende la possibilità di scioglimento alle gravi violazioni di legge ordinaria. Per quanto riguarda i rapporti fra circoscrizione e comuni, il decreto del 1945 optava per una soluzione che dava vita ad un sub sistema locale, in cui gli organi della Valle esercitavano un controllo stringente sui comuni, spinto addirittura al controllo di merito, che Roberto Artaz giustamente critica. Del resto le preoccupazioni e le critiche per il neocentralismo regionale sono state sollevate per la Valle d'Aosta, anche se essa non conosce i problemi dei rapporti fra regione e province.

Ma, controllo a parte, la soluzione di dar vita ad un sub sistema locale, o regionale alla tedesca o alla nordamericana, in cui la regione abbia forte posizione di supremazia e funzione di coordinamento, tale da costituire un sistema coerente e compatto, pare assai importante, in modo particolare se vediamo la normazione alla luce delle esperienze successive. Nell'ordinamento costituzionale non è stata fatta, quanto meno con la dovuta chiarezza, una scelta precisa. La Corte costituzionale ha dato nella sentenza n. 343/1991 una lettura della costituzione e della normazione sulle autonomie locali, che "tende ad un tempo a dotare gli enti territoriali infraregionali di più ampia autonomia e ad assicurare un più organico raccordo funzionale tra essi e le regioni, nelle quali individua il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali", con una "posizione di centralità che (...) le regioni vengono ad assumere nel sistema delle autonomie locali". Era merito del decreto del 1945 avere già accolto la soluzione del sub sistema, anche se aveva seguito una strada che oggi non potremmo neppure prendere in considerazione, e aveva esagerato ammettendo un controllo di merito, superando il sistema di separatezza fra il sistema regionale e quello locale, attribuendo alle regioni nel quadro del potere di coordinamento il potere di attribuire funzioni agli enti locali, definendo gli assetti delle loro competenze. Nonostante questo, ancora oggi i rapporti diretti fra governo centrale e province e fra governo e comuni

costituiscono un elemento di perturbazione che è stato usato a piene mani nell'opera di erosione delle norme costituzionali. La moltiplicazione di livelli, il groviglio di competenze casuali nell'ambito micro, lo sono molto meno in quello macro. In esso, le disfunzioni micro sono funzionali ad una sinopia macro.

Molti principi del d.lg.lgt. del 7 settembre 1945, n. 545, non ebbero seguito, perché non vennero recepiti nei successivi ordinamenti regionali, compreso quello stesso della Valle, pochissimi applicati con maggiore larghezza. Questo è avvenuto per l'autonomia legiferante³, che veniva riconosciuta embrionalmente dal decreto del 1945. Le norme ebbero, in gran parte, breve vita, perché sopravvenne la legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 4, sullo statuto speciale della Valle d'Aosta, che portò alla sostituzione di molte norme del decreto del 1945. Si discute tuttora se e quali norme siano sopravvissute, o sopravvivano ancora.

Le modifiche dell'ordinamento statale batterono altre vie, diverse da quelle del decreto del 1945, secondo il principio di due modelli di autonomie, differenziate per regioni a statuto speciale, come la Valle d'Aosta, e per quelle ordinarie, mantenendo per tutte il prefetto; la Valle d'Aosta diventò – o rimase – un'eccezione. Quale sia stata la realtà delle autonomie e la lettura degli statuti e della costituzione (chiaramente la parte della costituzione meno felice per tecnica legislativa e per impegno politico, anche perché veniva approvata dopo la frattura dei partiti del CLN, con la scomparsa del dialogo fra i grandi fondatori, Dossetti e Togliatti, che aveva conformato i primi articoli) che ne è stata data non può essere oggetto di queste poche parole di introduzione.

Mi sia consentito di aggiungere, che, secondo le mie convinzioni e consuetudini, nello scrivere queste poche righe, non ho interferito con le opinioni dell'autore, anche quando non le condivido; come accade per esempio nell'elencazione delle fonti. Non può essere seguita la collocazione degli atti comunitari fra le fonti primarie, tanto più da chi, come me, sostiene da anni che lo stato italiano è oggi uno stato prefederativo che ha ceduto spazi di sovranità e primazia di fonti alla Comunità europea. Per questo dobbiamo dire che si tratta di fonti di rango superiore, che tali sono persino nei confronti delle norme costituzionali (a meno che non regolino principi basilari e diritti fondamentali, così, almeno ha detto la Corte costituzionale). Cosicché, mentre le norme comunitarie sono superprimarie, le norme di legge ordinarie (che erano primarie) sono diventate sub primarie rispetto alle norme comunitarie.

Questo richiamo al diritto dell'Unione Europea induce a due parole di chiusura sulle vicende delle istanze di federalismo e di autonomia regionale. Dalla dichiarazione di Chivasso ad oggi è una lunga strada di occasioni perse, di conservatorismi arretrati, di norme violate. Pur con le regressioni rispetto alla istanze del 1943, alle aperture del 1945, che pur erano già troppo modeste (sino al punto che il d.lg.lgt. del 7 settembre 1945 provocava le dimissioni della Prof.ssa Maria Ida Viglino, presidente del CLN della Valle d'Aosta, e successivamente faceva parlare critici estremisti come Azzoni di un ibrido prodotto di “rinnovamento frenato o meglio di reazione mascherata”⁴), pur con tutti i ritardi in parte insuperabili, in parte manovrati da chi scontava la facile, o comune, previsione che da tempo giocava contro le innovazioni, la costituzione del 1948 aveva come suo formante la costituzione di uno stato basato sulle autonomie regionali e locali. Era il primo esempio di mutamento nel nuovo costituzionalismo europeo delle tre costituzioni non collettiviste di quegli anni degli stati ai quali la guerra aveva imposto la necessità di un mutamento, Italia, Francia, Germania (l'Austria preferì la restaurazione della costituzione del 1920 pura e semplice). Infatti, è vero che la costituzione tedesca era nettamente federale, ma lo era già stata la Repubblica di Weimar e i *Länder* avevano lontane e storiche radici. Invece, la costituzione francese rimaneva quella di uno stato centralista; quella italiana, solo, era innovatrice rispetto alla sua storia centralista

³ Di cui parlava A. GALANTE GARRONE, *Questa nostra Repubblica*, Torino, 1966

⁴ V. AZZONI, *Autonomia? Osservazioni giuridiche sulla Regione Val d'Aosta*, Aosta, EAC-CIEMEN, 1978, 25

ed ad un'Europa di allora, ancora tutta centralista, Gran Bretagna e Belgio compresi, Svizzera esclusa (esclusa anche dalle vicende tragiche dell'Europa che avevano imposto il cambiamento delle costituzioni, dai fermenti e dai primi approcci ad un'integrazione). Quella innovazione autonomistica fu realizzata male, poco, tardi (per le regioni a statuto ordinario fu necessario quasi un quarto di secolo), con continue erosioni e riappropriazioni di poteri; oggi, in un'Europa che si avvia a diventare un'Europa delle regioni, che nel rimescolamento dell'integrazione europea obbliga alle nuove identità e alle nuove funzioni le realtà locali, le aree riviste, nell'ottica delle reti europee, i processi ripensati come *partnership* territoriali e sociali, l'Unione europea, nel quadro di una politica di lungo termine e di reale compenetrazione, impone di riprendere in considerazione gli ordinamenti regionali e locali. Forse converrà di rimediare i punti di Chivasso negli incunaboli della rinascita delle autonomie e ripercorrere criticamente il cammino che ha allontanato il paese dal rinnovamento che le autonomie avrebbero favorito.