

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**GIOVANNI TARLI BARBIERI**

**LA CRISI POLITICO-ISTITUZIONALE VALDOSTANA  
NELLA CRISI DEL REGIONALISMO ITALIANO**

**10 APRILE 2020**



Giovanni Tarli Barbieri

## La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano

SOMMARIO: 1. La Valle d'Aosta: un ordinamento peculiare, "apripista" dell'ordinamento regionale. - 2. L'autonomia della Valle d'Aosta nella crisi delle specialità regionali. - 3. L'autonomia finanziaria della Regione: un privilegio insopportabile? - 4. L'autonomia speciale della Valle d'Aosta alla luce delle più recenti vicende giudiziarie; lo sgretolamento del sistema politico nel più recente periodo. - 5. Quali riforme per rilanciare l'autonomia? - 6. Si può ancora credere all'autonomia della Valle d'Aosta?

### 1. La Valle d'Aosta: un ordinamento peculiare, "apripista" dell'ordinamento regionale

In una fase in cui il futuro delle autonomie è tutt'altro che chiaro<sup>1</sup>, la recente pubblicazione di un pregevole libro sull'ordinamento valdostano<sup>2</sup>, curato da Pasquale Costanzo, Roberto Louvin e Lara Trucco<sup>3</sup> costituisce un'occasione preziosa per riflettere su una realtà per molti aspetti peculiare ma dalla quale si possono trarre indicazioni preziose sullo stato del nostro regionalismo, sulla crisi delle specialità, sull'evoluzione (o forse sull'involuzione) dei sistemi politici regionali.

L'istituzione dell'ordinamento valdostano alla fine del secondo conflitto mondiale è stata il risultato «di un processo di riequilibrio tra poteri politici operanti su diversi livelli territoriali, da quello locale a quelli nazionali» e costituisce insieme il punto di arrivo di un processo di progressiva affermazione di una identità politica, lo strumento di riconoscimento di una autonomia in una fase in cui la stessa unità politica nazionale non era un dato scontato e un momento di pacificazione rispetto alla prospettiva di un potenziale conflitto con la Francia, date le mire annessionistiche coltivate dal suo Governo<sup>4</sup>.

Come è stato affermato, l'adozione del "pre-statuto" del 1945<sup>5</sup> costituì nell'immediato un precedente che aprì la strada alla più pronunciata autonomia siciliana e, in prospettiva, un fatto compiuto che contribuì in Assemblea costituente a superare le non poche diffidenze circa l'istituzione delle Regioni<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Per tutti, G. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 507 ss. Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, da ultimo, F. PALERMO, *Autonomie in movimento. Verso dove?*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, 15 ss.

<sup>2</sup> Questo scritto è per me l'occasione anche per ricordare due cari colleghi che hanno dedicato riflessioni importanti sull'ordinamento della Valle d'Aosta e che sono purtroppo prematuramente scomparsi: Paolo Carrozza e Jörg Luther.

<sup>3</sup> P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, Giappichelli, 2020.

<sup>4</sup> J. LUTHER, *Aspetti costituzionali dell'autonomia valdostana*, in *Storia d'Italia. Le Regioni dall'unità a oggi. La Valle d'Aosta*, Torino, Einaudi, 1995, 747. È noto però che, diversamente dall'Alto Adige, è mancata una garanzia internazionale dell'autonomia valdostana; ciò «rende certamente l'autonomia della regione più vulnerabile e non ha permesso, diversamente da quanto avvenuto per l'Alto Adige/Südtirol, di fare ricorso agli strumenti del diritto internazionale per la tutela della minoranza»: R. LOUVIN, *Il profilo storico-istituzionale dell'ordinamento valdostano*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 21.

<sup>5</sup> Si tratta del d.lgs.lgt. 7 settembre 1945, n. 545 («Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta»), cui si accompagnò il d.lgs.lgt. 7 settembre 1945, n. 546 («Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta»), sui quali, per tutti, E. ROTELLI, E. VITTA, *L'autonomia regionale della Valle d'Aosta. Profili storici e giuridici*, Torino, Giappichelli, 1973; P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta)*, in *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII - Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993), Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1995, 408 ss.; R. ARTAZ (a cura di), *Il Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 settembre 1945 e disposizioni collegate*, Aosta, Musumeci, 1995; R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, Milano, Giuffrè, 2002, 3 ss.; R. LOUVIN, *Il profilo storico-istituzionale*, cit., 16 ss.

<sup>6</sup> Sul punto, fu osservato che «l'autonomia della Val d'Aosta, il movimento separatista siciliano, il problema dell'Alto Adige, quello della Venezia Giulia, sono sì ai margini della patria comune e per essi l'autonomia può apparire come un mezzo per evitare il distacco di quelle regioni, ma possono anche, per così dire, provocare un contagio a tutta la compagine italiana le cui richieste di autonomia sarebbero, a quanto si è visto, pienamente giustificate»: A. AMORTH, *Il problema*

Peraltro, sebbene il disegno autonomistico di cui al d.lgs. 545/1945 non fosse particolarmente esteso, e quindi tale da non minare affatto l'unità dello Stato, non mancarono, anche in seno al Consiglio dei Ministri che deliberò il testo, resistenze, diffidenze se non vere e proprie ostilità contro l'istituzione dell'ente; non a caso, esso non fu nemmeno qualificato come "Regione" bensì come "circonscrizione autonoma" che succedeva alla soppressa Provincia di Aosta (art. 1, d.lgs.lgt. 545/1945)<sup>7</sup>. Certo, il nuovo ente si vedeva riconosciute prerogative non irrilevanti e assolutamente in discontinuità con l'ordinamento previgente: emblematiche, a tale proposito, le disposizioni che conferivano al Presidente del Consiglio della Valle tutte le attribuzioni spettanti al Prefetto e al Presidente della Deputazione provinciale, «in quanto non rientrano nella competenza del Consiglio della Valle» (art. 4, comma 1), il mantenimento dell'ordine pubblico secondo le direttive del Governo (art. 8), la vigilanza sulle amministrazioni comunali (art. 7). Alla circoscrizione erano poi attribuiti funzioni amministrative, sia pure in termini piuttosto generici (art. 12)<sup>8</sup>, e poteri normativi anche derogatori delle leggi statali, non espressamente qualificati come legislativi e forse assimilabili a regolamenti di delegificazione<sup>9</sup>, la cui concreta disciplina era peraltro rinviata a separati e ulteriori provvedimenti: in questo senso, sottovalutando i limiti e le lacune dei decreti del 1945<sup>10</sup>, si arrivò, forse non senza qualche enfasi, a qualificare gli stessi come il «primo singolare esperimento di una riorganizzazione statale su base federalistica ed elettiva»<sup>11</sup>, e come il tentativo di rispondere insieme alle esigenze di rinnovamento istituzionale proprie del CLNAI e al riconoscimento di identità che proveniva dalle genti valdostane<sup>12</sup>.

Infatti, come per la Sicilia, l'approvazione dello Statuto ad opera della Costituente (l. cost. 4/1948) segnò la "costituzionalizzazione" di un'autonomia già in atto, peraltro per la Valle d'Aosta solo sul piano dell'amministrazione: in questo senso, i decreti del 1945 costituirono la base sulla quale furono successivamente definiti dalla Costituente i contenuti dell'autonomia speciale<sup>13</sup>; rispetto ad essi lo Statuto presentava certo l'indubbia estensione al piano della legislazione<sup>14</sup> e altre precisazioni ed

---

*della struttura dello Stato in Italia*, Como-Milano, Marzorati, 1945, 40; nello stesso senso, per tutti, E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1967, 55, e da ultimo, S. MANGIAMELLI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020, 36, nel quale si afferma che «per merito della vicenda delle Regioni speciali, la scelta regionale costituiva un percorso pressoché obbligato per l'Assemblea costituente».

<sup>7</sup> Alla base dell'atteggiamento prudente del Governo Parri vi fu la preoccupazione che l'autonomia valdostana potesse essere invocata come un pericoloso precedente, soprattutto per la Sicilia. Così, la scelta per l'adozione di un provvedimento di portata limitata e provvisoria, propugnata da Ruini, Nenni e Brosio finì per prevalere rispetto alle posizioni di Lussu e De Gasperi, più sensibili alle istanze regionalistiche. Non a caso, i motivi di maggiore attrito furono costituiti, rispettivamente, dall'estensione dell'autonomia normativa e del controllo statale sugli atti della Regione, nonché dalla configurazione dell'autonomia finanziaria e della zona franca: emblematico l'intervento di Nenni nell'estratto del verbale della riunione del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 1945: «In linea generale ha l'impressione che si stia firmando una cambiale in bianco senza sufficiente ponderatezza [...] Trattasi di un provvedimento che porta gravi conseguenze. Nega che la lotta per la democrazia si possa basare su movimenti autonomistici. Ritiene che si debba soprassedere»: l'intervento di Nenni è rinvenibile in Consiglio regionale della Valle d'Aosta (a cura di), *Le origini dello Statuto Speciale*, Aosta, Musumeci, 1985, 361.

<sup>8</sup> P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 413-414.

<sup>9</sup> Sul punto, per tutti, E. VITTA, *Lo Statuto della Valle d'Aosta*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 1948, I, 206; *contra*, P. ORUSA, *Relazione sull'attività legislativa della Regione autonoma della Valle d'Aosta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 334, secondo il quale tali atti sarebbero assimilabili a fonti primarie; da parte sua R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, cit., 5 ritiene ardua la qualificazione di tali decreti, propendendo per una assimilazione ai regolamenti comunali.

<sup>10</sup> Si è infatti osservato che «nel complesso, l'autonomia concessa con d.lgs.lgt. n. 545 si riduceva a ben poca cosa»: P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 412.

<sup>11</sup> G. ARTOM, *Caratteri dell'autonomismo valdostano*, in *Mercurio*, 1945, n. 15, 27.

<sup>12</sup> A. PREDIERI, *All'inizio dell'autonomia della Valle d'Aosta*, in R. ARTAZ (a cura di), *Il Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 settembre 1945 e disposizioni collegate*, cit., 4.

<sup>13</sup> Infatti, come è stato giustamente osservato, sotto il profilo della configurazione dell'autonomia territoriale della Regione e del regime di protezione della minoranza francofona, «buona parte delle particolarità dello Statuto sotto entrambi i profili risultano ad essi imputabili»: P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 401.

<sup>14</sup> V. ONIDA, *L'autonomia della Valle d'Aosta nell'evoluzione del regionalismo italiano*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement*, cit., 21.

integrazioni, pur non apparendo certo in sostanziale discontinuità con le scelte in precedenza già effettuate, anche per le forti resistenze politiche ancora in questa fase che impedirono un sostanziale ampliamento dell'autonomia<sup>15</sup>.

Solo tenendo conto di questo contesto si può apprezzare la tesi secondo la quale la precedente nascita della "circoscrizione autonoma" ha costituito per la Valle d'Aosta un vantaggio di cui altre Regioni, anche ad autonomia speciale, non hanno potuto giovare<sup>16</sup>.

Tali considerazioni non vogliono però svalutare il significato dell'attribuzione dell'autonomia, ma certo ripropongono con forza la realistica (e forse amara) constatazione di Luigi Sturzo secondo il quale nel caso italiano la sofferta istituzione delle Regioni ha evidenziato come il passaggio dalle idee ai fatti si sia dimostrato particolarmente complesso<sup>17</sup>.

Come è stato efficacemente osservato, lo Statuto ha rappresentato «insieme all'*animus* comunitario valdostano, alle condizioni geografiche e al particolarismo linguistico, un titolo fondativo inequivocabile per le istituzioni regionali attuali»<sup>18</sup>, per cui «l'autonomia disegnata dallo Statuto si è trasformata effettivamente da eccezione storica in principio fondamentale della costituzione di uno Stato delle autonomie»<sup>19</sup>.

Il riferimento alle travagliate vicende storiche che hanno segnato la genesi dell'ordinamento valdostano è fondamentale perché da esse emerge il filo rosso sul quale si fonda l'autonomia della Regione: esso è il principio dell'autogoverno «da contrapporre a qualsiasi condizionamento esterno, compreso quello dello stesso Stato del cui ordinamento generale la Valle stessa riconosce peraltro di fare parte integrante» e tale da fondare e giustificare forme anche peculiari di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali<sup>20</sup>. Nel caso valdostano si tratta quindi di un autogoverno amministrativo locale pieno, «per cui, in periferia, lo Stato è l'ente territoriale»<sup>21</sup>. Fondamentale è, altresì, la tutela del bilinguismo<sup>22</sup>, a proposito della quale si è parlato di una «complessità identitaria», connotata da «parificazione, parità, possibilità, adattamento e garanzia» quali connotati «del peculiare regime di convivenza valdostano»<sup>23</sup>: da qui la differenza con l'ordinamento dell'Alto Adige.

Ricostruire la "forma di Regione" valdostana<sup>24</sup> è importante nella misura in cui da essa si trae la *ratio* della specialità, che riposa su fattori di differenziazione riconducibili a peculiarità storiche, linguistiche, culturali, anche legate alla peculiarità del territorio montano<sup>25</sup>, e, in definitiva, su una

---

<sup>15</sup> Sulle quali, per tutti, P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 420 ss.; R. LOUVIN, *Lussu e la "fabbrica" dell'autonomia valdostana*, in G. DEMURO, R. LOUVIN, *Emilio Lussu, Émile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali*, Le Château, 2017, 51 ss.

<sup>16</sup> V. ONIDA, *L'autonomia della Valle d'Aosta*, cit., 22.

<sup>17</sup> L. STURZO, *La Regione nella nazione*, in ID., *Opera omnia*, vol. XI, Bologna, Zanichelli, 1974, 16.

<sup>18</sup> R. LOUVIN, *Il profilo storico-istituzionale*, cit., 25-26.

<sup>19</sup> J. LUTHER, *Aspetti costituzionali*, cit., 752.

<sup>20</sup> P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana tra ses propres racines e Statuto speciale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., rispettivamente 41 e 42. Sulla rilevanza della partecipazione quale connotato dell'autonomia speciale, soprattutto nella prospettiva di un suo rilancio, insiste, in particolare, R. TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement*, cit., 97, secondo il quale «non sarebbe fuori luogo un riferimento più frequente e qualificato alla valorizzazione del ruolo dei cittadini, oltre che delle formazioni intermedie, e alla democrazia regionale anche nelle forme della democrazia diretta e partecipativa quale componente del patrimonio connotativo di una *cultura dell'autonomia speciale* in procinto di rilanciarsi».

<sup>21</sup> V. ONIDA, *L'autonomia della Valle d'Aosta*, cit., 22. Tale qualificazione è peraltro contestata sul presupposto che questa espressione in altri ordinamenti alluda piuttosto a forme di decentramento in capo a funzionari dipendenti dai poteri centrali: A. PREDIERI, *All'inizio dell'autonomia della Valle d'Aosta*, cit., 5.

<sup>22</sup> Oggetto, come accennato (nt. 13), già di importanti previsioni nel d.lgs.lgt. 545/1945 (art. 17, con riferimento al libero uso della lingua francese nei rapporti con le autorità politiche, amministrative e giudiziarie, e art. 18, sull'insegnamento del francese nelle scuole di ogni ordine e grado per un numero di ore settimanali pari a quello della lingua italiana. e la possibilità dell'insegnamento di alcune materie in questa lingua).

<sup>23</sup> P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana*, cit., 43.

<sup>24</sup> Si mutua l'espressione di P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana*, cit., 41 ss.

<sup>25</sup> In questo senso, appare pienamente condivisibile il rilievo secondo il quale «interrogarsi sui processi di nascita degli statuti speciali equivale anche a tentare di avvicinarsi alle radici storiche della specialità, e per questa via equivale a domandarsi se e quanto di tali radici permane ancora oggi ed è in grado di guidare la redazione dei nuovi statuti (quando

«domanda sociale di autonomia particolarmente forte, tanto più se essa si collega ad una identità culturale molto sentita»<sup>26</sup>.

## 2. L'autonomia della Valle d'Aosta nella crisi delle specialità regionali

Non è certo possibile qui ripercorrere, nemmeno per sommi capi, i contenuti dello Statuto valdostano, salvo richiamare le sua singolarità, vere o apparenti<sup>27</sup>: le prime ricondotte alla tendenziale scomparsa nella Regione degli uffici periferici dello Stato e all'allocazione al Presidente della Giunta della funzione di rappresentante del Governo centrale, quest'ultima definita anche una fonte di un singolare «sdoppiamento di ruolo» e di una «insolita sovrapposizione di responsabilità»<sup>28</sup>; le seconde, in parte superate da riforme successive (cfr. *infra*), relative all'assenza della potestà concorrente (non compensata da quella integrativo-attuativa<sup>29</sup>, secondo alcuni di minore rilievo sul piano politico-istituzionale<sup>30</sup>) e alla mancata previsione di un procedimento *ad hoc* per l'attuazione delle sue previsioni<sup>31</sup>.

Subito dopo l'adozione dello Statuto, considerato una *reformatio in peius* rispetto a coevi progetti elaborati nella Valle<sup>32</sup> e in alcune disposizioni non coordinato con le disposizioni costituzionali per la fretta con cui esso fu approvato dalla Costituente<sup>33</sup>, il Consiglio regionale votò nel marzo 1948 un ordine del giorno diretto a sollecitare un ampliamento dell'autonomia, sul presupposto che quella già ottenuta costituisse sostanzialmente solo un punto di partenza «certamente indispensabile, ma non sempre adeguata e comunque sicuramente migliorabile»<sup>34</sup>.

Probabilmente questa strategia si è rivelata miope, nella misura in cui anteponeva scenari futuribili alla necessaria, immediata attuazione dello Statuto: da allora, alcune parti dello stesso sono rimaste inattuata, altre hanno perduto importanza, mentre sono risultate sempre più gravi le sue lacune (a cominciare dall'assenza della Commissione paritetica, cui si è posto riparo solo con la l. cost. 2/1993)<sup>35</sup>.

Così, l'inattuazione di alcune disposizioni, unite ad una mancata, organica "manutenzione" del testo, hanno determinato una progressiva perdita della centralità della fonte statutaria, sempre più

---

e se arriveranno»): P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, Giuffrè, 2012, 121.

<sup>26</sup> G. MOR, *Le regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, 204, richiamato da L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, 30.

<sup>27</sup> V. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1491 ss., richiamato da P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 426 ss.

<sup>28</sup> P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 432. *Contra*, R. LOUVIN, *Une autonomie originale et durable dans le contexte européen*, in ID. (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement*, cit., 38-39 che, a proposito del "Président-Préfet", parla di «un bilan incontestablement positif, qu'on aurait tort de remettre aujourd'hui en cause» (39).

<sup>29</sup> Con riferimento all'utilità della potestà integrativa-attuativa si è osservato che «il discorso sarebbe stato ben diverso (e dunque si tratterebbe di privilegi effettivi) se non fosse che l'atteggiamento assunto dal Governo e dalla Corte costituzionale, sin dagli anni '60, ha praticamente vanificato l'impostazione seguita o supposta nello Statuto, e allora sostenuta dai rappresentanti della Valle, secondo cui la competenza "integrativa-attuativa" consentirebbe l'immediato esercizio delle potestà legislative e amministrative nelle materie soggette a tale particolare tipo di competenza normativa»: P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 427.

<sup>30</sup> Sul rapporto tra potestà concorrente e potestà integrativo-attuativa, da ultimo, P. ZUDDAS, *La potestà legislativa*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., in particolare 63 ss., che giustamente ricorda l'appiattimento nella prassi tra i due tipi di potestà legislativa, a maggior ragione in forza dell'art. 10, l. cost. 3/2001, e quindi della clausola di "maggior favore": M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2018, 244; V. ONIDA, *L'autonomia della Valle d'Aosta*, cit., 23.

<sup>31</sup> V. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, cit.

<sup>32</sup> P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 415 ss.

<sup>33</sup> R. LOUVIN, *Lussu e la "fabbrica" dell'autonomia valdostana*, cit., 51 ss.; sui lavori preparatori dello Statuto, cfr. Consiglio regionale della Valle d'Aosta (a cura di), *Le origini dello Statuto Speciale*, cit., 369 ss.

<sup>34</sup> P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana*, cit., 45.

<sup>35</sup> Per tutti, P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 427 ss.

"surrogata" dai decreti legislativi attuativi<sup>36</sup> attraverso i quali la Regione ha potuto conseguire «una progressiva acquisizione di autonomia caratterizzata dalla contemporanea assunzione di competenze e di una crescente quota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali»<sup>37</sup>.

Peraltro l'utilizzazione di questo strumento, indubbiamente flessibile ma connotato da un procedimento che taglia fuori il Parlamento nazionale<sup>38</sup>, ha contribuito, almeno in qualche misura, a "omologare" le diverse specialità<sup>39</sup>, risultando in concreto «una risorsa ovvero un freno al potenziamento delle prerogative regionali speciali, secondo la capacità della classe dirigente locale di interloquire in modo fruttuoso con il Governo»<sup>40</sup>.

Queste problematiche si sono rivelate fondamentali per comprendere l'evoluzione dell'ordinamento valdostano.

Come è noto, la stagione successiva all'entrata in vigore della Costituzione ha visto l'appiattimento della specialità e il ridimensionamento del regionalismo duale alla base del Titolo V, reso evidente dalla "rincorsa" delle autonomie speciali rispetto ai trasferimenti di funzioni amministrative progressivamente disposti in favore delle Regioni a statuto ordinario. Si è perciò parlato di un «disagio istituzionale» delle Regioni a statuto speciale<sup>41</sup>, accentuato da una giurisprudenza costituzionale nella sostanza poco sensibile alle peculiarità e alle esigenze delle autonomie particolari<sup>42</sup> e alle differenze esistenti tra le stesse<sup>43</sup>.

Con riferimento all'esperienza valdostana è appena il caso di ricordare la [sent. 76/1963](#) che, affermando la necessità di leggi statali di trasferimento delle funzioni amministrative, generò una lunga e problematica «situazione di "congelamento", rispetto all'esercizio delle funzioni amministrative non trasferite anteriormente al 1948 e non "auto-assunte" in precedenza, iniziando così ad accumulare, in una sorta di specialità *in pejus*, un significativo ritardo rispetto alle stesse regioni ordinarie»<sup>44</sup>. Un ruolo centrale è stato rivestito anche dall'uniformità che ha connotato da sempre la legislazione statale<sup>45</sup> e dall'atteggiamento centralistico delle burocrazie statali per le quali

---

<sup>36</sup> Si pensi ai casi in cui i decreti legislativi sono andati a disciplinare ambiti non menzionati nello Statuto speciale o in deroga alle previsioni dello stesso: sul punto, con riferimento alla Valle d'Aosta, R. LOUVIN, *Gli strumenti di raccordo esterno*, cit., 253.

<sup>37</sup> S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 60.

<sup>38</sup> Non però il Consiglio regionale della Valle d'Aosta, che è chiamato ad esprimere un parere, ritenuto, sul piano fattuale, vincolante per la Regione: R. LOUVIN, *Gli strumenti di raccordo esterno*, cit., 253.

<sup>39</sup> G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, Rodorigo, 2014, 292.

<sup>40</sup> O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., 173-174.

<sup>41</sup> L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, 645.

<sup>42</sup> Con specifico riferimento alla Valle d'Aosta, cfr., in particolare, S. SCAGLIARINI, *La Valle d'Aosta nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 507 ss.; in generale, da ultimo, M. CARLI, *La Corte costituzionale e le regioni speciali*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement*, cit., 107 ss.

<sup>43</sup> Non esiste infatti una categoria unitaria di "specialità", poiché ciascuna Regione rappresenta una *species* distinta di essa; sul punto si è efficacemente osservato che «non esiste un modello unitario di specialità, ma ciascuna Regione autonoma presenta peculiarità che ne fanno quasi un modello a sé stante»: G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012, 395. Nello stesso senso, R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 2016, 439 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, *ivi*, 2017, 644.

<sup>44</sup> R. LOUVIN, *Gli strumenti di raccordo esterno: i rapporti con lo Stato e con le altre Regioni*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 252. Su tale pronuncia, cfr., in particolare, V. CRISAFULLI, *In tema di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 1963, 629 ss.

<sup>45</sup> Ciò che richiederebbe finalmente di dare applicazione all'art. 5 Cost. nella parte in cui prevede che la Repubblica debba adeguare i principi e i metodi della propria legislazione alle esigenze delle autonomie e del decentramento. Tale disposizione è stata definita di «una modernità, vista oggi, per certi aspetti, persino sconvolgente»: N. LUPO, *Il Parlamento alla luce del nuovo titolo V della Costituzione*, in G. TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, Giappichelli, 2012, 120-121. Sulla necessità di dare attuazione all'art. 5 Cost. cfr. anche V. ONIDA, *Limiti e prospettive del regionalismo*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017, 36.

«ogni differenziazione minaccia di provocare un aggravio di lavoro e quindi anela al massimo di uniformità in periferia»<sup>46</sup>.

Il processo di riforma del Titolo V non ha invertito tali tendenze. Anzi. Come è noto, le Regioni a statuto speciale ancora una volta si sono trovate "a rimorchio" delle Regioni di diritto comune e "appese" ad un ancoraggio precario, quale quello offerto loro dall'art. 10 della l. cost. 3/2001<sup>47</sup> che, da un lato, ha posto (e pone) numerose problematiche interpretative e applicative e, dall'altro, anche laddove ha consentito alle Regioni ad autonomia differenziata di beneficiare di nuove materie, queste sono arrivate loro «"gravate" da tutte le connesse competenze trasversali statali, che non raramente nei fatti grandemente riducevano, se non azzeravano, a competenza teoricamente maggiore»<sup>48</sup> in forza di una giurisprudenza costituzionale anche recente, ancora una volta poco attenta alle peculiarità delle autonomie speciali<sup>49</sup>,

D'altra parte, una volta sfumate o comunque ridimensionate le aspettative dell'art. 10 della l. cost. 3/2001, l'idea, caldeggiata in molte Regioni ad autonomia particolare, di "ritornare allo Statuto" ha mostrato tutti i suoi limiti, data la vetustà delle carte statutarie e la conseguente necessità di procedere ad una revisione degli stessi, come presupposto dallo stesso art. 10<sup>50</sup>.

A ciò si aggiungano, anche per le Regioni a statuto speciale, gli effetti negativi del «sostanziale abbandono» da parte del potere legislativo statale della riforma del Titolo V<sup>51</sup>, della quale ancora oggi, come è noto, manca una compiuta e stabile attuazione<sup>52</sup>.

Certo, anche laddove il processo di riforma ha aperto spazi di autonomia nuovi, non sempre le Regioni a statuto speciale li hanno colti appieno: il pensiero corre, ad esempio, alla l. cost. 2/2001 e all'introduzione della legge statutaria<sup>53</sup>: sul punto, ad esempio, la Valle d'Aosta ha valorizzato le nuove opportunità offerte dalla riforma prevalentemente con riferimento agli istituti di democrazia diretta ma meno con riferimento alla disciplina della forma di governo e della legge elettorale, a proposito delle quali la Regione si è limitata ad apportare solo alcune modifiche, senza incidere in profondità sul modello già delineato dallo Statuto speciale (cfr. par. 5).

---

<sup>46</sup> R. BIN, *Prospettive della specialità*, cit., 445.

<sup>47</sup> Sul quale, per tutti, E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 2002, 3312 ss.; G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 1 ss.; A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007, 109 ss.; A. RUGGERI, *La Corte, la "clausola di maggior favore" e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 dicembre 2006; M. ROSINI, *La funzione legislativa delle Regioni speciali e il suo "adeguamento automatico" all'art. 117 Cost. nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, n. 3.

<sup>48</sup> G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *Le Regioni*, 2016, 458.

<sup>49</sup> Da ultimo, S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 49 ss.

<sup>50</sup> Tale disposizione trova infatti applicazione «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti». Si è parlato delle Regioni a statuto speciale come «inchiodate allo Statuto»: G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, cit., 288 ss., secondo il quale «l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, realizzando l'adeguamento automatico degli Statuti speciali al nuovo Titolo V, e conseguentemente consentendo di rinviare il loro adeguamento formale, è probabilmente la disposizione che, di fatto, ha inchiodato le cinque Regioni speciali ai propri statuti» (290).

<sup>51</sup> Così, U. DE SIERVO, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma regionale 2001-2011. Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, 593.

<sup>52</sup> Sul punto sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, 2020 (in corso di pubblicazione).

<sup>53</sup> Su tale fonte, per tutti, A. CARDONE, *Quanti statuti nelle Regioni speciali? Il rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente  $\leq 1$ )*, in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, Torino, Giappichelli, 2008, 41 ss.; G. CHIARA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali. Contributo allo studio dell'autonomia statutaria regionale nello Stato autonomista*, Roma, Aracne, 2012; G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle Regioni speciali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013.

### 3. L'autonomia finanziaria della Regione: un privilegio insopportabile?

In definitiva, venendo all'attualità, le differenze fondamentali tra le Regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario (talvolta polemicamente enfatizzate anche da queste ultime<sup>54</sup>) riguardano, in primo luogo, la sfera finanziaria e la maggiore ampiezza di competenze in alcune materie, a cominciare da quella dell'ordinamento degli enti locali, che la Valle d'Aosta ha acquisito a partire dalla l. cost. 2/1993 e ha esercitato in termini del tutto peculiari<sup>55</sup>, pur vincolata al rispetto di limiti generali, a cominciare dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, assai valorizzati dalla giurisprudenza costituzionale anche recente<sup>56</sup>. A queste, si deve aggiungere il già richiamato e peculiare modello valdostano di autogoverno amministrativo.

È però il primo versante quello che ha suscitato (e suscita) la maggiore attenzione e le maggiori polemiche (talvolta pretestuose) a livello dell'opinione pubblica, che peraltro non sempre si giovano di approcci fondati su dati adeguati e appropriati e sottovalutano elementi come la diversa capacità delle classi politiche e di governo delle Regioni speciali di promuovere sviluppo e crescita a livello locale<sup>57</sup>.

Ciò detto, con riferimento alla Valle d'Aosta, in presenza di una disciplina statutaria sostanzialmente "decostituzionalizzata"<sup>58</sup>, prima della riforma del Titolo V il punto di arrivo era costituito dalla l. 690/1981 che aveva configurato un quadro stabile della materia e una significativa crescita delle risorse, in particolare assegnando alla Regione i nove decimi del gettito dei principali tributi erariali riscossi nella Valle<sup>59</sup>.

Tuttavia, dopo il 2009 questo assetto favorevole è venuto mutando per l'effetto di tre fattori concomitanti: la crisi economica, l'attuazione della l. 42/2009, le manovre di risanamento dei conti pubblici che hanno determinato una consistente riduzione delle entrate regionali<sup>60</sup>.

Con l'entrata in vigore dell'art. 27 della l. 42/2009, la fonte chiamata a disciplinare il concorso delle Regioni ad autonomia particolare al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di

---

<sup>54</sup> Alle quali allude criticamente R. BIN, *Prospettive della specialità*, cit., 440 ss. Emblematico il titolo del primo capitolo del volume di P. DE ROBERTIS, *La casta a Statuto speciale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, 5-6: «Diversamente italiani».

<sup>55</sup> Sul punto, in particolare, C. FAVAL, *Il sistema delle autonomie locali*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 312. Sul punto, si è peraltro osservato che «al di là di alcuni profili generali comuni, è difficile trattare in modo unitario i sistemi delle autonomie locali nelle Regioni e Province ad autonomia speciale, proprio perché ci si trova di fronte a ordinamenti che presentano tra loro caratteristiche diverse, soprattutto se guardati nel loro divenire»: E. D'ORLANDO, F.E. GRISOSTOLO, *La disciplina degli enti locali tra uniformità e differenziazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, 103.

<sup>56</sup> Il riferimento è, ad esempio, alla [sent. 168/2018](#) nella quale la Corte ha dichiarato incostituzionale le disposizioni, contenute in una legge siciliana, che aveva previsto l'elezione diretta dei Sindaci metropolitani e dei Presidenti dei liberi consorzi dei Comuni, nonché dei rispettivi consigli: su tale pronuncia, in particolare, S. AGOSTA, *Se in tema di elezione diretta degli organi di area vasta la Regione Siciliana gioca con la coda del leone (a margine di Corte cost. sent. 168/2018)*, in *Le Regioni*, 2018, 1189 ss.; F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana: speciale, ma non troppo. Con la sentenza 168/2018 la Corte chiude all'elezione diretta nelle Città metropolitane e nei Liberi consorzi (la posizione della Regione siciliana nel giudizio costituzionale)*, in *Diritti Regionali*, 2018, n. 3; R. DI MARIA, *Il proverbiale "rigore a porta vuota": la Consulta si pronuncia sulla l. r. Sicilia n. 17/2017 in materia di ordinamento degli Enti di area vasta (breve nota a Corte cost., sent. 168/2018)*, ivi; C. CIPOLLONI, *I confini della potestà ordinamentale delle Regioni speciali tra esigenze di carattere unitario e principio di differenziazione*, in *Giur. cost.*, 2018, 1772 ss.

<sup>57</sup> Sul punto, in particolare, G. CERIA, *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Milano, Franco Angeli, 2014, in particolare 80 ss.

<sup>58</sup> In particolare, con posizioni non del tutto assimilabili, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I. *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, 116 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 169 ss.; J. LUTHER, *La legislazione costituzionale*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, in particolare 139 ss.

<sup>59</sup> Sul punto, *amplius*, F. CURTO, *L'autonomia finanziaria*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 295 ss. che si richiama a P. VESAN, *La Valle d'Aosta. Le implicazioni politiche e finanziarie del federalismo fiscale*, in *Ist. fed.*, 2012, 27 ss.

<sup>60</sup> F. CURTO, *L'autonomia finanziaria*, cit., 296.

solidarietà, all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi euro-unitari è il decreto legislativo attuativo degli Statuti speciali. Si tratta quindi di uno strumento alla cui base è l'accordo tra Governo nazionale e Regioni interessate «quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (sentt. [71](#) e [241/2012](#); [60/2013](#); [89/2015](#)) che solo eccezionalmente è derogabile da previsioni legislative unilaterali dello Stato<sup>61</sup>. Attraverso questi accordi, e grazie alla capacità di pressione del proprio sistema politico<sup>62</sup>, la Regione Valle d'Aosta negli anni successivi alla crisi è riuscita ad ottenere compensazioni di gettiti perduti nel periodo precedente, nonché restituzioni e riduzioni degli accantonamenti delle risorse finanziarie trattenute unilateralmente dallo Stato; inoltre, ha potuto disciplinare in modo più esteso la potestà impositiva in relazione all'istituzione di tributi propri e di nuovi tributi locali nonché la capacità di manovra sui tributi locali istituiti con legge statale e sui tributi erariali devoluti (d.lgs. 12/2011; 184/2017)<sup>63</sup>. In tal modo, la Valle d'Aosta (come anche il Trentino-Alto Adige), anche e soprattutto per ragioni politiche, ha potuto realizzare «un sostanziale bilanciamento tra contributi finanziari diretti al risanamento della finanza pubblica e assunzione di ulteriori competenze» a carico del bilancio regionale (e nel caso del Trentino-Alto Adige, provinciale)<sup>64</sup>.

Tuttavia, come è stato esattamente osservato, la riserva di normativa di attuazione statutaria non opera in relazione all'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica intesa in senso dinamico, orientata a garantire l'adeguamento agli obiettivi di risanamento dei conti pubblici, tanto più alla luce dell'entrata in vigore della l. cost. 1/2012 che ha realizzato, secondo alcuni, un «sistema parallelo al Titolo V», fortemente connotato in senso centripeto<sup>65</sup>.

In questa materia allora, anche per le resistenze della burocrazia centrale<sup>66</sup>, la previsione di moduli consensualistici si è alternata a decisioni unilaterali dello Stato.

Il concorso della Valle d'Aosta agli obiettivi complessivi di finanza pubblica ha generato un contenzioso prolungato con lo Stato (Corte cost., sentt. [77/2015](#); [62](#), [154/2017](#)), in un clima di più generale conflittualità tra lo Stato e le Regioni e anche tra queste ultime (in particolare tra quelle a Statuto speciale e quelle a Statuto ordinario) che non ha risparmiato nemmeno i contenuti della legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 841, l. 205/2017<sup>67</sup>).

In questo contesto, la giurisprudenza costituzionale più recente ha in qualche modo limitato il ricorso a tali accordi, laddove ha affermato che esso, con riferimento alle Regioni a statuto speciale, «non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (art. 97, primo comma, ultimo inciso, Cost.), con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale,

---

<sup>61</sup> Così, in particolare, la giurisprudenza costituzionale ammette interventi legislativi statali unilaterali transitori che impongano alle Regioni a Statuto speciale misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica, soprattutto se riferibili ai principi di coordinamento della finanza pubblica in un contesto di grave crisi economica (sentt. [142](#), [193](#), [198/2012](#); [72](#), [87/2014](#); [77/2015](#); [40](#), [155/2016](#); [154/2017](#)) e al raggiungimento degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio in attesa del perfezionarsi dell'intesa (sentt. [179/2012](#); [39](#) e [95/2013](#); [19/2015](#)).

<sup>62</sup> Secondo S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 60, «nonostante il peso politico della Regione sia estremamente modesto (un deputato e un senatore), il radicamento di un partito identitario saldamente alleato, a livello nazionale, con il Partito democratico, che nel corso della XVII legislatura è stato il partito di maggioranza governativa, ha agevolato lo scambio effettuato con gli accordi bilaterali».

<sup>63</sup> S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 64-65.

<sup>64</sup> S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 60; R. BIN, *Prospettive della specialità*, cit., 445-446.

<sup>65</sup> Le parole sono di A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria regionale*, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituzione al Senato della Repubblica*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2016, 93.

<sup>66</sup> R. BIN, *Prospettive della specialità*, cit., 445.

<sup>67</sup> Ai sensi di tale disposizione, anche in esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale e nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Valle d'Aosta, «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».

che non godono di pari garanzie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale» ([sent. 103/2018](#))<sup>68</sup>.

Da ultimo, l'accordo tra la Regione e il Ministero dell'economia e delle finanze del novembre 2018<sup>69</sup>, poi trasposto nella legge di bilancio per il 2019 (art. 1, commi 877-879, l. 145/2018<sup>70</sup>), ha solo limitato una riduzione di risorse per la Valle d'Aosta che ha inciso sull'efficacia e l'efficienza delle politiche regionali, contribuendo a mettere in crisi i tradizionali punti di riferimento e i tradizionali equilibri su cui si era retta la politica valdostana. Così, la sezione di controllo della Corte dei conti per la Valle d'Aosta ha recentemente osservato che «la programmazione 2018-2020 ha scontato ancora una volta in maniera preponderante la conflittualità Stato-Regione, derivante dalla necessità dello Stato centrale di rispettare gli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento europeo, necessità che ha determinato sempre maggiori sacrifici alle autonomie, ivi comprese quelle speciali»<sup>71</sup>.

In questo contesto, un ulteriore, pesante fattore negativo per la Regione è venuto dalla pesante situazione debitoria del Casinò di Saint Vincent che ha generato una complessiva forte compressione di risorse per la Regione già dagli anni novanta<sup>72</sup> e in particolare a partire dal 2009<sup>73</sup>: proprio la crisi della Giunta Rollandin nel 2017 ha trovato le sue ragioni anche nella crisi delle entrate della casa da gioco<sup>74</sup>.

Non solo, ma le indagini della magistratura contabile sui finanziamenti regionali al Casinò, l'iscrizione nel registro degli indagati da parte della Procura di Aosta per falso in bilancio e truffa aggravata degli amministratori e dei membri del collegio sindacale della società "Casinò de la Vallée s.p.a.", l'indagine per truffa aggravata di un *ex* assessore regionale con delega alla casa da gioco, come è stato giustamente osservato, hanno «inciso negativamente sull'opinione pubblica, avvalorando l'idea che le forze politiche che siedono in Consiglio agiscano non nell'interesse pubblico, ma, ben che vada, dei loro vantaggi elettorali»<sup>75</sup>.

Anche questa vicenda ha quindi evidenziato la necessità di riforme che assecondino trasparenza e correttezza nella gestione finanziaria.

In questo senso, l'assenza per la Valle d'Aosta di un giudizio di parificazione del proprio rendiconto generale (manca ancora infatti il decreto legislativo attuativo) appare difficilmente

---

<sup>68</sup> Considerato in diritto, n. 6.2.4. Su tale pronuncia, in particolare, F. GUELLA, "Accordi" imposti unilateralmente e "transitorietà" rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue, in *Le Regioni*, 2018, 1022 ss.; L. ANTONINI, M. BERGO, Il principio di leale collaborazione e la remutata delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale, in [Federalismi.it](#), 2018, n. 12.

<sup>69</sup> In forza del quale il contributo della Valle d'Aosta è stato definito per un ammontare complessivo di 194,726 milioni per il 2018, 112,807 milioni per il 2019 e 102,807 milioni annui a decorrere dal 2020. Si è inoltre previsto che tali importi possano essere aumentati dallo Stato, per periodi limitati, del 10% per eccezionali esigenze di finanza pubblica e di un ulteriore 10% per poter assicurare il rispetto dei parametri europei.

<sup>70</sup> È altresì riconosciuto un importo complessivo di 120 milioni di euro finalizzato alle spese di investimento, dirette e indirette, della Regione per lo sviluppo economico e la tutela del territorio, da erogare in quote di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025. Da parte sua, la legge di bilancio per il 2020 ha destinato alla Regione un contributo straordinario di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 per il finanziamento di spese di investimento destinate alla salvaguardia e alla tutela dell'ambiente alpino dai rischi idrogeologici (art. 1, comma 74, l. 160/2019).

<sup>71</sup> Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, collegio n. 1, delib. 4/2019/FRG, al [sito telematico](#) della Corte dei conti, 64.

<sup>72</sup> P. LUCAT, *Le politiche produttive e del lavoro*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 442 ss.

<sup>73</sup> Da ultimo, Corte dei conti, *Relazione sul bilancio di previsione della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per gli esercizi finanziari 2018-2020*, al [sito telematico](#) della Corte dei conti. Cfr. anche A.M. POGGI, A. MASTROPAOLO, [Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste] La specialità della Valle d'Aosta tra fatto e norma, in *Le Regioni*, 2017, 1171 ss.

<sup>74</sup> A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani, quale autonomia per la Valle d'Aosta?*, in [Federalismi.it](#), 2018, n. 11, 29 ss. Alla crisi della casa da gioco allude espressamente infatti anche il testo della mozione sfiducia contro il Presidente Rollandin (mozione n. 183, XIV legislatura).

<sup>75</sup> A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani*, cit., 32.

giustificabile, pur nella consapevolezza che tale strumento presenta alcuni non irrilevanti inconvenienti per le autonomie regionali<sup>76</sup>.

Ancora più censurabile è la mancata istituzione del collegio dei revisori dei conti, dopo la (tardiva) adozione del d.lgs. 174/2019<sup>77</sup>, che pare evidenziare quantomeno una scarsa sensibilità della classe politica regionale sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione della Regione<sup>78</sup>.

In questo senso, l'approvazione all'unanimità da parte del Consiglio regionale di un ordine del giorno su questi punti in una delle ultime sedute prima dello scioglimento anticipato del 2020 appare importante ma, alla luce degli ultimi sviluppi politico-istituzionali, decisamente insufficiente<sup>79</sup>.

#### 4. *L'autonomia speciale della Valle d'Aosta alla luce delle più recenti vicende giudiziarie: lo sgretolamento del sistema politico nel più recente periodo*

Da più parti si insiste sulla necessità di un ripensamento radicale, se non di vera e propria soppressione delle autonomie speciali. È un dibattito che dura da anni ma che nel più recente periodo si iscrive nella più generale crisi del regionalismo italiano, da tante parti accusato di costituire un problema più che una risorsa del nostro sistema costituzionale.

In questo senso, le recenti dimissioni del Presidente della Regione Valle d'Aosta Fosson, di due Assessori e di un Consigliere regionale nell'ambito dell'inchiesta *Egomnia* e il successivo scioglimento anticipato del Consiglio suscitano non pochi spunti di riflessione che vanno al di là di una vicenda non inquadrabile quindi come meramente locale.

Da anni infatti le Regioni, assai più degli enti locali, sono percepite come principali responsabili di sprechi e di malaffare, e quindi come livelli istituzionali inutili, da sopprimere o da ridurre nella

---

<sup>76</sup> Si è parlato di un protagonismo, per molti versi improprio, della Corte dei conti che, in sede di giudizio di parificazione dei bilanci regionali, è stata legittimata dalla giurisprudenza costituzionale a sollevare questioni di costituzionalità di leggi regionali vigenti per violazione dei principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari ([sent. 181/2015](#)), addirittura qualora le stesse derivino, ipoteticamente, da invasione di competenze legislative statali ([sent. 196/2018](#)) peraltro non dedotte dal Governo in sede di giudizio di costituzionalità in via principale (sul punto, in particolare, C FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 2019, n. 12). Per inciso, in tal modo in via pretoria è stata introdotta una sorta di terza via di impugnazione delle leggi regionali, ovvero «una sottospecie tutta speciale di giudizio incidentale, in cui il giudice *a quo* non ha parti processuali che lo sollecitino, ma la “autonomia” e la pregiudizialità del giudizio incidentale è dimostrata dal fatto che la sua decisione condiziona il compimento del giudizio di parificazione, che nel frattempo resta infatti sospeso; né ha valutazioni da compiere in termini di rilevanza e di non manifesta infondatezza della *quaestio*, visto che entrambe sono provate dall'evidenza contabile» (R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, 2019, 15 ss.). Non solo, ma questa via di accesso “copre” gran parte della legislazione regionale, visto che assai pochi provvedimenti legislativi non comportano spese. Si tratta in qualche modo di un “segno dei tempi”, che ci consegna l'immagine di una Corte dei conti ormai quale “pubblico ministero” dinanzi al giudice delle leggi (sul punto, per tutti, A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle “zone d'ombra” della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, 2019, 19 ss.; E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità in via incidentale: riflessioni alla luce dei recenti orientamenti del Giudice costituzionale e degli atti di promovimento del Giudice contabile*, *ivi*, 37 ss.; P. GIANGASPERO, «*La Corte e le sue corti*», *ivi*, 75 ss.; G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, *ivi*, 605 ss.).

<sup>77</sup> Il d.lgs. 174/2019 prevede infatti che l'istituzione del collegio è condizionata alla previa adozione di un atto normativo regionale «nel rispetto dei principi contenuti nella normativa statale in materia» (art. 1) che non è avvenuta per l'intervenuto scioglimento anticipato del Consiglio regionale (cfr. *infra*, nt. 79).

<sup>78</sup> È sufficiente ricordare che l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti è stata prevista per le Regioni a statuto ordinario già dal d.l. 138/2011 (art. 14).

<sup>79</sup> L'ordine del giorno, presentato dalla Presidente del Consiglio Rini ed approvato nella seduta del 29 gennaio 2020, impegna la prima Commissione consiliare ad avviare gli opportuni approfondimenti con la Commissione Paritetica in merito alla norma di attuazione che preveda la sottoposizione al giudizio di parifica da parte della Corte di conti del rendiconto generale della Regione; inoltre sollecita il Governo regionale a presentare, non appena sarà pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* la norma di attuazione in materia di istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, il disegno di legge regionale per l'istituzione dello stesso.

loro sfera di autonomia<sup>80</sup>, fino a parlare di una "Casta invisibile delle Regioni"<sup>81</sup> (la cui classe dirigente sottrarrebbe «da decenni immense risorse»<sup>82</sup>) e, in particolare, di quelle a Statuto speciale<sup>83</sup>, lasciando così "sottotraccia" anche nel dibattito politico, non solo il valore costituzionale delle autonomie territoriali, ma anche le innegabili differenze e quindi le diverse "velocità" tra le Regioni, soprattutto nell'esercizio di competenze significative, pur tenendo conto della difficoltà di comparare enti con diverse competenze riconosciute dai rispettivi Statuti e norme di attuazione<sup>84</sup>.

Come giustamente è stato fatto notare, «è da contrastare un'antipolitica che trae dalle disfunzioni e distorsioni della prassi quotidiana motivi di polemica distruttiva nei confronti delle istituzioni», cosicché «non è accettabile che ogni volta che emerge uno scandalo nell'ambito di una istituzione, invece di reclamare la punizione dei colpevoli di corruzione o altri gravi reati, si invoca l'abolizione o comunque la riduzione delle competenze dell'istituzione stessa»<sup>85</sup>.

Non vi è dubbio però che recenti e non commendevoli vicende che hanno riguardato consiglieri e componenti delle Giunte regionali hanno contribuito ad alimentare discredito e sfiducia: in questo senso non si possono sottovalutare dati a dir poco allarmanti relativi ai consiglieri e assessori sospesi dalle funzioni in forza del d.lgs. 235/2012 (ben 95 nell'ultimo decennio).

Così, in una stagione nella quale il tema del regionalismo è riemerso grazie alle pure opinabili proposte di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., una recente indagine del Censis pubblicata nel luglio 2018<sup>86</sup> ha messo in evidenza la "debolezza reputazionale" delle nostre istituzioni periferiche: la fiducia in tale istituzioni è limitata al 23% degli italiani (con differenze evidenti tra i cittadini residenti nelle diverse aree del Paese, con un significativo maggiore gradimento espresso dagli intervistati nelle Regioni a statuto speciali alpine<sup>87</sup>), a fronte del 76% in Germania e a una media europea del 51%<sup>88</sup>.

Con specifico riferimento alla Valle d'Aosta, il rendimento delle istituzioni regionali, appena pochi anni fa ritenuto assai efficiente<sup>89</sup>, ha risentito pesantemente della crisi economica, cui si è aggiunta una crisi politica aggravata dalle già menzionate vicende giudiziarie<sup>90</sup>.

Lo scarso radicamento delle istituzioni regionali e il centralismo che da sempre domina la legislazione in Italia, come è stato giustamente osservato da più parti, derivano anche (e per certi aspetti, soprattutto) dall'assenza di sistemi politici regionali<sup>91</sup> (salva la recente e spesso effimera

<sup>80</sup> Il punto è sottolineato da S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in ID., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013, 168.

<sup>81</sup> P. DE ROBERTIS, *La casta invisibile delle Regioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

<sup>82</sup> È il sottotitolo del libro di E. FUCCILLO, *La casta delle Regioni*, Roma, Editori riuniti, 2010.

<sup>83</sup> P. DE ROBERTIS, *La casta a Statuto speciale*, cit.

<sup>84</sup> G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni*, cit., 256 ss.

<sup>85</sup> G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, al [sito telematico](#) della Corte costituzionale.

<sup>86</sup> Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative e delle Province autonome, Censis, *Libro bianco sulla rappresentanza regionale. Una nuova constituency per il prossimo ciclo politico-istituzionale (rapporto finale di ricerca)*, Roma, luglio 2018, in [Parlamenti Regionali](#).

<sup>87</sup> Essi sembrano infatti riporre una maggiore fiducia nelle istituzioni regionali e locali (ai primi tre posti a livello nazionale, quanto a gradimento, si collocano infatti le due Province autonome e la Valle d'Aosta: Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative e delle Province autonome, Censis, *Libro bianco sulla rappresentanza regionale*, cit., 26-27. Occorre comunque sottolineare che i dati sono aggiornati al 2016, prima quindi dell'emersione dell'inchiesta *Egomnia*).

<sup>88</sup> Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative e delle Province autonome, Censis, *Libro bianco sulla rappresentanza regionale*, cit., in particolare 23 ss.

<sup>89</sup> G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali*, cit., 398.

<sup>90</sup> Sul punto, A.M. POGGI, A. MASTROPAOLO, [*Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*], cit., 1165 ss.

<sup>91</sup> Sul punto, per tutti, M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2012, 680 ss.; G. FERRAIUOLO, *Per un diverso Stato. Dinamiche territoriali della rappresentanza partitica in Italia e Spagna*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica forma di governo network analysis*, Napoli, Jovene, 2014, 187 ss.

emersione di "liste personali" dei candidati Presidenti<sup>92</sup>) e dalla debole strutturazione dei partiti nazionali nelle Regioni<sup>93</sup>, che si è accompagnata ad una sorta di irresistibile moto irregolare delle carriere politiche ma sempre proteso verso l'Esecutivo nazionale<sup>94</sup>.

In questo senso la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano costituiscono una eccezione, perché peculiari sistemi partitici, e in particolare la presenza di forti partiti territoriali<sup>95</sup>, hanno consentito il dispiegarsi di una reale autonomia politica<sup>96</sup> che ha rotto quella correlazione tra «progettazione nazionale» e «realizzazione regionale» che ha connotato le elezioni regionali nelle Regioni a statuto ordinario e nelle altre Regioni a statuto speciale<sup>97</sup>.

Da questo punto di vista, sono però evidenti le differenze tra le due realtà: in Alto Adige la *Südtiroler Volkspartei* (SVP), pur avendo subito negli ultimi anni una non irrilevante erosione di consensi<sup>98</sup>, continua ad esercitare un ruolo dominante nella politica provinciale e regionale ed è risultata fondamentale per la sopravvivenza di non pochi Governi anche a livello nazionale; viceversa, in Valle d'Aosta l'*Union Valdôtaine* (UV), che pure in passato si era dimostrata «capace di promuovere gli interessi del territorio nei confronti dello Stato anche attraverso una presenza costante in Parlamento»<sup>99</sup>, soprattutto a partire dal 2012 è andata incontro a una travagliata dinamica interna, fatta di scissioni e mutamenti di alleanze, che si è ripercossa pesantemente sul piano elettorale: tale partito è infatti passato dal 47,2% ottenuto nelle elezioni regionali del 2003, al 19,25% conseguito in quelle del 2018, in un contesto di crescente frammentazione che ha visto, da una parte, il voto autonomistico ripartirsi in una pluralità di formazioni politiche di consistenza medio-piccola<sup>100</sup>, e, dall'altra, il crollo dei consensi per i partiti nazionali<sup>101</sup>, fatta eccezione per la Lega che nelle elezioni regionali del 2018, in linea con le politiche di un paio di mesi prima, ha raggiunto il 17,1% dei voti<sup>102</sup>.

---

<sup>92</sup> Sul punto, in particolare, S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, Carocci, 2017, 73 ss. Come è stato evidenziato, mentre l'assenza di sistemi politici regionali è ricorrente anche negli ordinamenti federali, non così la debolezza dei livelli regionali dei partiti nazionali: R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009, 239 ss.

<sup>93</sup> Per tutti, A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e internazionale*, Milano, Franco Angeli, 2018, 77 ss. Sul punto, in chiave comparata, M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti - Una mappa dei problemi*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 2013, n. 9, il quale osserva che «una integrale nazionalizzazione del sistema politico, combinata a logiche di tipo solo *top-down*, pare invece più conforme allo spirito di uno Stato unitario e centralizzato» (68).

<sup>94</sup> R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, 739 ss. Lo stesso autore in altra sede ha evidenziato che «non c'è vicenda nazionale che non si rifletta direttamente sulle regioni, non ci sono classi politiche distinte, non esistono esempi di leader politici regionali che preferiscano rimanere in regione invece di andare a fare il Ministro, non esiste una carriera politica regionale autonoma e distinta da quella del politico nazionale, ma tra l'una e l'altra c'è totale continuità»: *La forma di governo regionale alla prova dell'attuazione statutaria: profili organizzativi e problematiche relazionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Torino, Giappichelli, 2010, 133.

<sup>95</sup> Su tale fenomeno, in generale, F. TRONCONI, *I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 2009.

<sup>96</sup> R. BIN, *La forma di governo regionale*, cit., 132 ss. Non a caso, anche la carriera politica dei principali esponenti dei partiti autonomistici si è svolta sempre a livello territoriale, assai più che a livello nazionale.

<sup>97</sup> A. DI VIRGILIO, *La costruzione dell'offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 117 ss.

<sup>98</sup> Tale partito in effetti nelle ultime cinque elezioni provinciali è passato dal 56,6% dei voti in quelle del 1998 al 41,9% ottenuto in quelle del 2018. In valore assoluto ciò ha significato una perdita di oltre 50 mila voti (da 171.820 nelle elezioni del 1998 a 119.108 nelle elezioni del 2018).

<sup>99</sup> A. MASTROPAOLO, *Valle d'Aosta*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni*, cit., 288.

<sup>100</sup> Nelle elezioni del 2018 hanno ottenuto seggi, oltre all'*Union Valdôtaine*, altre cinque formazioni politiche locali che hanno ottenuto percentuali variabili tra il 7,1 e il 10,7%.

<sup>101</sup> A parte la Lega, ha ottenuto seggi solo il Movimento 5 Stelle (10,4% dei voti e 4 seggi). Sono rimasti fuori dal Consiglio regionale sia il Partito democratico (5,4%) e il Centro-destra (2,9%).

<sup>102</sup> In termini di seggi la Lega ha ottenuto sette seggi. Nelle elezioni del 2013 la Lega aveva presentato propri candidati nella lista *Stella Alpina* che aveva ottenuto il 12,25% e 5 seggi.

Il parallelo sgretolamento dell'*Union Valdôtaine* e le indagini della magistratura a partire dal 2017 hanno contribuito a "terremotare" il quadro politico valdostano<sup>103</sup> e hanno minato alle fondamenta la stabilità che complessivamente aveva caratterizzato questo ordinamento, almeno a partire dalla metà degli anni duemila<sup>104</sup>, rompendo una sua caratteristica di fondo, ovvero il radicamento di «una forma di "autonomia territoriale della minoranza"», che rendeva evidente «la "saldatura" tra sistema politico, strumenti giuridici di protezione della minoranza e forma di autonomia politica territoriale»<sup>105</sup>.

Peraltro, già nel 2014, nel contesto della crisi della V Giunta Rollandin, che poteva contare in partenza sul sostegno di 18 consiglieri su 35, si era avuto il caso, invero curioso, delle dimissioni della totalità degli assessori a seguito della presentazione di altrettante mozioni di sfiducia individuali presentate su iniziativa di un Consigliere dissidente dell'UV<sup>106</sup>.

Nel marzo del 2017 una mozione di sfiducia costruttiva ha colpito il Presidente della Regione e leader dell'*Union Valdôtaine* Augusto Rollandin, dopo la sospensione, ai sensi del d.lgs. 235/2012, di quattro consiglieri regionali nell'ambito dell'inchiesta "rimborsopoli". L'approvazione della mozione ha dato luogo a polemiche per il fatto che la seduta del Consiglio non avrebbe dovuto svolgersi per mancanza del numero legale, stante la sospensione dei Consiglieri.

Il contenzioso davanti al giudice amministrativo, dopo il rigetto della sospensiva, non ha avuto esito per il ritiro del ricorso da parte del consigliere Perron.

Il Tar della Valle d'Aosta nell'ordinanza cautelare ha osservato che, poiché la disciplina della sospensione «affronta una situazione "patologica" dell'organo rappresentativo» e la Valle d'Aosta non ha disciplinato con legge gli effetti di detta sospensione (che il d.lgs. 235/2012 consente, sia pure nel rispetto della *ratio* dei suoi contenuti<sup>107</sup>), «il principio sancito a livello nazionale è che in caso di disposta sospensione (per recepimento di effetti di una condanna penale) i soggetti che non ricoprono (provvisoriamente) più una carica non possono essere computati nel <quorum strutturale> dell'organo; ciò al fine di evitare che tali soggetti (sospesi) possano influenzare comunque, con la loro assenza, l'operatività dell'organismo», per cui la volontà della legge, inderogabile anche per le autonomie speciali «è sostanzialmente quella di "neutralizzare" totalmente una partecipazione, ancorché in forma indiretta (cioè con la non presenza), di soggetti sospesi in quanto impossibilitati a far parte del Consiglio».

Tale disciplina si applica anche alle Regioni a statuto speciale (art. 11, d.lgs. 235/2012) e quindi trova applicazione anche per la Valle d'Aosta: la disciplina statutaria (art. 21) e regolamentare (art. 40, comma 1, reg. interno Consiglio) relativa al *quorum* strutturale "ordinario" della presenza di almeno 18 consiglieri regionali (su 35) per formare le adunanze «attiene alla previsione "ordinaria"

---

<sup>103</sup> Per la verità vi erano stati casi più risalenti di indagini della magistratura che avevano riguardato esponenti politici regionali, come nel 1966, quando le dimissioni di due Consiglieri regionali democristiani contribuirono alla c.d. crisi del "fil di ferro": sul punto, E. ALBANESI, *Il Presidente della Regione*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 173.

<sup>104</sup> In precedenza, soprattutto a partire dall'introduzione della proporzionale (l. 1257/1962) e fino alle elezioni regionali del 1978 che segnano una consistente vittoria dell'UV, destinata a ripetersi nelle elezioni successive (il partito sarebbe passato dal 24,7% nelle elezioni del 1978 al 42,6% in quelle del 1998) si contano 9 Giunte contro le 4 del periodo 1949-1963. Una nuova stagione di instabilità si è avuta a partire dal 1990 con un accordo "anti-UV" che porta ad una Giunta presieduta da Giovanni Bondaz (DC) e a una maggioranza composita (articolata in 6 gruppi, tra cui il PCI-PDS che entra nel successivo Governo regionale costituito nell'aprile 1991). Nel giugno 1992 l'esperimento termina con il "contro-ribaltone" che porta alla formazione di una maggioranza intorno all'UV.

Le vicende in questione sono interessanti nella misura in cui sembrano anticipare, in qualche misura, gli sviluppi politici più recenti: sul punto, in sintesi, T. CAPONIO, *Valle d'Aosta. Verso quale autonomismo?*, in *Ist. fed.*, 2000, 587 ss.

<sup>105</sup> P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 422.

<sup>106</sup> Sulla vicenda e sulle problematiche essa ha posto cfr. E. ALBANESI, *La forma di governo regionale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 193 ss.

<sup>107</sup> L'art. 8, comma 3, prevede infatti che «nel periodo di sospensione i soggetti sospesi, fatte salve le diverse specifiche discipline regionali, non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia *quorum* o maggioranza qualificata. La sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi. La cessazione non opera, tuttavia, se entro il termine di cui al precedente periodo l'impugnazione in punto di responsabilità è rigettata anche con sentenza non definitiva. In quest'ultima ipotesi la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto».

del funzionamento dell'organo-Consiglio regionale; trattasi di norma fisiologica dettata per il funzionamento dell'organo politico», per cui, «sino alla “sostituzione” provvisoria, con la nomina e convalida dei supplenti, i soggetti sospesi non hanno titolo, “non potendovi” partecipare, ad incidere sulle dinamiche della formazione dell'organo (con scelte partecipative, di astensioni, ...), che è stato privato “di diritto” del loro contributo»; quindi nel voto sulla sfiducia costruttiva «i 4 componenti sospesi, non avendo titolo giuridico per poter partecipare alle sedute Consiglio, non potevano essere computati nel “quorum strutturale”, il quale, per l'effetto, non poteva più essere parametrato al numero di componenti di carica “ordinaria” (35), ma doveva essere considerato in riferimento al numero dei soggetti che potevano effettivamente “disporre” della carica, con relativo “abbassamento” del *quorum*»<sup>108</sup>.

Il tenore della motivazione, che non lasciava molte speranze ai ricorrenti spiega perché questi ultimi abbiano desistito dalla controversia. Rimane comunque l'impressione di una vicenda rivelatrice, da un lato, della precarietà politico-istituzionale in cui la Regione è di fatto precipitata, dall'altro di una produzione normativa statale, che appare troppo spesso connotata da lacune e imprecisioni nonché da seri dubbi interpretativi, ancora più censurabili laddove, come nel caso di specie, attengano al funzionamento di istituzioni rappresentative<sup>109</sup>.

A seguito dell'approvazione della mozione si è insediata una nuova Giunta presieduta da Pierluigi Marquis, con l'*Union Valdôtaine* all'opposizione<sup>110</sup>.

Ma già nell'ottobre successivo anche il nuovo Presidente, indagato per concorso calunnia nei confronti dell'ex Presidente e nei cui confronti era stata a sua volta presentata una mozione di sfiducia costruttiva, è stato costretto a dimettersi. Si è formata quindi una nuova Giunta (la sesta nella XIV legislatura), presieduta da Laurent Viérin (*Union Valdôtaine Progressiste*), che vedeva il ritorno nella maggioranza e nella Giunta dell'*Union Valdôtaine* in una coalizione con altri tre gruppi<sup>111</sup>.

Dopo le elezioni regionali del 2018, in un quadro politico ancora più frammentato si è formata una Giunta di coalizione presieduta dalla leghista Nicoletta Spelgatti, sostenuta da altri gruppi autonomistici<sup>112</sup>, che però è entrata in crisi dopo pochi mesi: nel dicembre 2018, infatti, essa è stata colpita da una mozione di sfiducia costruttiva a seguito della quale si è insediata una nuova Giunta sostenuta da formazioni autonomistiche e presieduta da Fosson, successivamente caduta, come accennato, a seguito dell'inchiesta *Egomnia*.

La vicenda ha formato oggetto di una interrogazione parlamentare<sup>113</sup> che chiedeva «se il Ministro interrogato ritenga ricorrenti i presupposti per l'avvio del procedimento di scioglimento del consiglio regionale della Valle d'Aosta e se intenda valutare l'opportunità di promuovere iniziative di carattere normativo volte alla separazione della figura elettiva del presidente della regione da quella del prefetto, quale rappresentante del Governo»<sup>114</sup>.

Il Ministro Boccia, in risposta a tale interrogazione ha ritenuto impraticabile lo "scioglimento sanzionatorio" del Consiglio<sup>115</sup> di cui all'art. 48 dello Statuto speciale (finora mai sperimentato<sup>116</sup>) sia perché «i presupposti del provvedimento di scioglimento previsti dalle richiamate disposizioni,

<sup>108</sup> Tar Valle d'Aosta, 9 maggio 2017, n. 13, al [sito telematico](#) della Giustizia amministrativa.

<sup>109</sup> A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani, quale autonomia per la Valle d'Aosta?*, in [Federalismi.it](#), 2018, n. 11, 29.

<sup>110</sup> La Giunta era sostenuta dai gruppi di Stella Alpina, *Union Valdôtaine Progressiste*, Alpe e *Pour Notre Vallée*.

<sup>111</sup> Facevano parte della maggioranza e della Giunta anche i gruppi del PD e di *Edelweiss* Popolare Autonomista Valdostano.

<sup>112</sup> In particolare, Stella Alpina, Alpe, Mouv oltre che dalla Consigliera del gruppo Misto Emily Rini (già esponente dell'UV).

<sup>113</sup> Si tratta dell'interrogazione n. 3-01210 (on. Tripodi, M5S ed altri) discussa dalla Camera nella seduta del 18 dicembre 2019.

<sup>114</sup> Camera dei deputati, XVIII legislatura, 18 dicembre 2018, n. 280, res. sten., all. A), 5.

<sup>115</sup> Su tale istituto, da ultimo, M. MANCINI, *Lo scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali*, Milano, Giuffrè, 2016.

<sup>116</sup> A livello politico lo scioglimento “sanzionatorio” del Consiglio fu proposto, ma non attuato, a seguito della “crisi del fil di ferro”. Sull'art. 48 dello Statuto speciale, per tutti, L. TRUCCO, *Le interrelazioni tra il sistema elettorale e la forma di governo regionale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 106-107; R. LOUVIN, *Gli strumenti di raccordo esterno*, cit., 257 ss.

pur non essendo tipici, integrano in tutti i casi fattispecie legali che si sostanziano in fatti che risultino già accertati e valutati dall'organo giurisdizionale nei loro aspetti di illiceità o di pregiudizio della sicurezza nazionale», mentre nel caso di specie tali vicende «sembrano ancora oggetto di indagine da parte delle autorità competenti», sia perché gli Assessori avevano tempestivamente rassegnato le dimissioni di cui il Consiglio ha preso atto nella seduta del 16 dicembre 2019<sup>117</sup>.

La tesi del Ministro appare corretta alla luce del tenore testuale dell'art. 48<sup>118</sup> e anche alla luce dei precedenti che non hanno visto l'applicazione dello scioglimento sanzionatorio nemmeno a seguito dell'applicazione, da parte dell'autorità giudiziaria, di misure di sospensione provvisoria dai rispettivi uffici nei confronti del Presidente, del Vice presidente e di altri nove componenti della Giunta regionale abruzzese nel 1992<sup>119</sup>.

Quanto all'attribuzione al Presidente delle competenze prefettizie, esse derivano dall'art. 4, comma 1, del d.lgs.lgt. 545/1945, non testualmente riprodotto dallo Statuto speciale ma ritenuto vigente avendo trovato «costante applicazione, e conferma in più di un provvedimento legislativo» (così [Corte cost. sent. 38/2003](#)<sup>120</sup>). Secondo il Ministro, alla stregua di questa sentenza, tale disposizione non potrebbe che essere rivista con apposite norme di attuazione dello Statuto speciale<sup>121</sup>.

Peraltro, come è stato esattamente osservato, tale ricostruzione, pur fatta propria dal giudice costituzionale, non appare del tutto persuasiva, dato che si fonda su una previsione contenuta nel d.lgs. 320/1994 (art. 1), norma attuativa dello Statuto che, pur non avendo natura costituzionale, ha in tal modo "irrigidito" il rango delle disposizioni precedenti alla l. cost. 2/1993 che avevano trasferito funzioni alla Regione<sup>122</sup>.

Certo, anche a prescindere da questa pur rilevante questione, e richiamate le critiche di una parte della dottrina al carattere di "privilegio" dell'allocatione al Presidente della Regione delle funzioni di Prefetto, emerge con forza, nel caso di specie, l'anomalia di un Presidente indagato per gravi reati che, in forza delle proprie peculiari attribuzioni, è chiamato a esercitare, dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 e la soppressione della Commissione di coordinamento di cui all'art. 45 dello Statuto, funzioni quali quelle previste dalla normativa antimafia in ordine all'istruttoria sullo scioglimento di Comuni per infiltrazione mafiosa, e quelle di comunicazione dei provvedimenti di cui al decreto "Severino" (d.lgs. 235/2012) (d.lgs. 45/2015)<sup>123</sup>.

---

<sup>117</sup> Camera dei deputati, XVIII legislatura, 18 dicembre 2018, n. 280, cit., res. sten., 2.

<sup>118</sup> La disposizione allude infatti al compimento di atti contrari alla Costituzione o di gravi violazioni di legge, concetti che presuppongono un accertamento degli stessi (sul punto, da ultimo, M. MANCINI, *Lo scioglimento sanzionatorio degli organi regionali*, Milano, Giuffrè, 2016). Rimane però che la Corte costituzionale ha ritenuto che la *ratio* dell'art. 126 Cost. (in questo senso non diversa dall'art. 48 dello Statuto valdostano) imponga la necessità di un immediato allontanamento dalla carica della persona che la occupa, incompatibile con i tempi di definizione di un previo accertamento giurisdizionale (nella specie si trattava di un giudizio contabile) «che sono per necessità ben altri rispetto ai tempi della politica» ([sent. 219/2013](#), *considerato in diritto*, n. 14.7, sulla quale, in particolare, C. PINELLI, *In tema di scioglimento e rimozione degli organi regionali*, in *Giur. cost.*, 2013, 3145 ss.; L. GORI, *La minaccia di rimozione del Presidente della Regione come nuova frontiera del coordinamento della finanza pubblica? Il decreto legislativo «premi e sanzioni»*, *ivi*, 3150 ss.; E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, in *Le Regioni*, 2013, 1148 ss.; A. CERRI, *Eguaglianza, uniformità, autonomia regionale*, in *Foro it.*, 2014, I, cc. 435 ss.; G. D'AURIA, *Controlli e giurisdizione della Corte dei conti nel decreto «premi e sanzioni» del federalismo fiscale (dopo Corte cost. 219/13)*, *ivi*, cc. 437 ss.).

<sup>119</sup> In quel contesto il Governo adottò un decreto legge, peraltro decaduto per mancata conversione (d.l. 402/1992, recante «sospensione di termini perentori in conseguenza della impossibilità temporanea di funzionamento degli organi esecutivi della regione Abruzzo»). Nella stessa inchiesta riceverono successivamente avvisi di garanzia anche il Presidente del Consiglio regionale e altri dieci consiglieri: M.A. MACCARONE, *Abruzzo. Dalla lunga egemonia democristiana al controverso debutto del centro destra*, in *Ist. fed.*, 2000, 745.

<sup>120</sup> *Considerato in diritto*, n. 3; su tale pronuncia G. DEMURO, *Regolamenti di delegificazione e «sostanza» delle norme di attuazione*, in *Giur. cost.*, 2003, 244 ss.

<sup>121</sup> Camera dei deputati, XVIII legislatura, 18 dicembre 2018, n. 280, cit.

<sup>122</sup> E. ALBANESI, *Il Presidente della Regione*, cit., 178.

<sup>123</sup> Tra l'altro, la vicenda ha riaperto l'interrogativo su quale soggetto sia competente alla notifica del provvedimento di sospensione del Presidente della Regione: E. ALBANESI, *Il Presidente della Regione*, cit., 182.

Dopo le dimissioni del Presidente e degli altri indagati, non è stato possibile costituire una nuova maggioranza, anche perché, in un contesto di forti polemiche, le elezioni anticipate sono state viste come una sorta di "lavacro purificatore".

Così, decorso il termine di sessanta giorni dalle dimissioni del Presidente della Giunta (art. 15, comma 3, Statuto speciale; art. 8, comma 1, lett. b, l.r. 21/2007), nel frattempo presieduta dal Vice-Presidente Renzo Testolin (art. 7, comma 2), sono state indette le elezioni regionali per il 19 aprile; tuttavia, a causa dell'emergenza sanitaria, tale decreto è stato successivamente rettificato prima con la posticipazione delle elezioni al 10 maggio<sup>124</sup> e quindi con un rinvio sostanzialmente *sine die*<sup>125</sup>, arditamente motivato dal fatto che l'emergenza stessa consentirebbe una deroga ai termini imposti dalla normativa regionale, visto che le misure per il contrasto e il contenimento dell'epidemia «condizionano le modalità di libero esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo sancito dall'articolo 51 della Costituzione» e che «l'insieme delle attività connesse al regolare svolgimento delle consultazioni elettorali, ivi compresi tutti gli adempimenti a ciò prodromici e presupposti, non risulta compatibile con la necessità di evitare lo spostamento delle persone e ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico»<sup>126</sup>. A ciò si aggiunga l'impraticabilità di una modifica dell'art. 8, comma 2, della l.r. 21/2007 che prevede il termine massimo di novanta giorni successivi alla data del decreto di scioglimento (se non altro perché si tratta di una legge statutaria che quindi ammette l'eventualità di un *referendum*).

Non è stato questo però l'unico problema istituzionale che l'emergenza Covid-19 ha posto sul piano delle istituzioni regionali.

Come si è ricordato, la Giunta si è trovata priva di tre assessori e il Presidente *ad interim* si trova a cumulare numerose deleghe<sup>127</sup>, ex artt. 6, comma 4 e 7, comma 3, l.r. 21/2007; da parte sua, come è noto, il Consiglio regionale, ormai sciolto, deve limitare la propria attività ai soli atti indifferibili e urgenti, fino alla prima riunione del nuovo Consiglio (art. 8, comma 4, l.r. 21/2007).

Si tratta di un'evenienza assai grave, che sta determinando problemi seri, denunciati anche in sede politica<sup>128</sup>; pur nella consapevolezza che dopo lo scioglimento del Consiglio i poteri del Presidente e della Giunta regionale sono limitati all'ordinaria amministrazione, ma fatta salva «l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti» (art. 8, comma 4, cit.), vi è da chiedersi se sia possibile la reintegrazione degli assessori dimissionari, allo scopo di fronteggiare al meglio l'emergenza in corso: su quest'ultimo punto, la risposta positiva può essere affermata, tale reintegrazione potendo essere inclusa negli atti improrogabili e urgenti che il Consiglio può adottare anche dopo il suo scioglimento (art. 8, comma 4, l.r. 21/2007)<sup>129</sup>.

Tale conclusione sembra sostenibile alla stregua della giurisprudenza costituzionale che, pur riconoscendo, in linea di principio, che in regime di *prorogatio* ai Consigli non possano che riconoscersi «poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza» (Corte cost., [sent. 468/1991](#)), il necessario bilanciamento tra il principio di rappresentatività e quello di continuità

---

<sup>124</sup> D.P.G.R. 18 febbraio 2020, n. 54 (*Boll. uff.* 18 febbraio 2020, n. 8); D.P.G.R. 10 marzo 2020, n. 103 (*Boll. uff.* 11 marzo 2020, n. 12). La posticipazione al 10 maggio era ancora entro il termine fissato dall'art. 8, comma 2, della l.r. 21/2007.

<sup>125</sup> L'art. 1, comma 2, del D.P.G.R. 23 marzo 2020, n. 118 (*Boll. uff.* 25 marzo 2020, n. 15) prevede infatti che «la nuova convocazione dei nuovi comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale sarà stabilita con successivo decreto da emanarsi entro e non oltre il termine di validità della Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili».

<sup>126</sup> Le parole citate sono contenute nel preambolo del D.P.G.R. 23 marzo 2020, n. 118, cit.

<sup>127</sup> Il Presidente ha infatti anche le deleghe alle Finanze, Attività produttive e Artigianato; alle Opere pubbliche, Territorio e Edilizia residenziale pubblica; al Turismo, Sport, Commercio, Agricoltura e Beni culturali.

<sup>128</sup> In questo senso si può richiamare un'intervista al Sindaco di Aosta, Centoz, pubblicata su *La Repubblica* del 19 marzo 2020.

<sup>129</sup> Su questi aspetti cfr. l'intervista del Presidente del Consiglio regionale Emily Rini, che ha evidenziato la necessità di un'intesa con lo Stato: *Regione: Rini, non corriamo rischio di farci commissariare*, in [ANSAValled'Aosta](#).

funzionale ha portato il giudice delle leggi ad escludere la tesi di un depotenziamento tale da determinare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo (Corte cost., sent. 515/1995)<sup>130</sup>.

A partire dalla fondamentale sent. 68/2010 gli atti adottabili durante la *prorogatio* sono stati individuati in quelli «necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili» (cfr. anche sent. 243/2016), ovvero imposti da disposizioni legislative statali o da atti normativi dell'Unione europea (per tutte, sent. 64/2015, 157 e 243/2016), dovendosi escludere «ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori»<sup>131</sup>.

È quindi da ritenere che il Consiglio possa procedere all'elezione dei nuovi assessori su proposta del Presidente, a scrutinio segreto, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati (art. 6, comma 6, l.r. 21/2007), non potendosi escludere che un tale adempimento, pure espressivo di un tipico atto di indirizzo politico, possa essere ricondotto ad un'Assemblea pure sciolta, in presenza di evidenti circostanze di necessità e urgenza e di un evidente pregiudizio del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, derivante dalla incompleta composizione della Giunta<sup>132</sup>. Sul piano più propriamente fattuale, la l.r. 20/2007 (art. 9) consente la nomina di assessori esterni al Consiglio, così da arginare nel caso di specie il rischio che la reintegrazione anche parziale dei componenti mancanti della Giunta possa essere l'occasione di eventuali, improprie manovre politiche che, visto il contesto emergenziale, sarebbero ancora più criticabili; sul punto, appare condivisibile il rilievo che l'eventuale copertura dei posti di assessori mancanti, giustificata dall'emergenza sanitaria, di per sé auspicabile, vista «la contingente sostenibilità o meno, da parte dell'attuale Presidente della Regione, di un rilevantissimo ed abnorme carico di deleghe, oltre che dell'intensità dello sforzo richiesto per l'esercizio dei poteri prefettizi e dei compiti che deve oggi svolgere in materia di protezione civile»<sup>133</sup>, «non può comunque alterare sostanzialmente il quadro politico quale era configurato al momento in cui è stato decretato lo scioglimento dell'assemblea regionale».

### 5. Quali riforme per rilanciare l'autonomia?

La crescente frammentazione del sistema politico e la crescente instabilità delle Giunte regionali soprattutto nell'ultimo decennio costituiscono l'elemento più rilevante nel funzionamento della forma di governo della Valle d'Aosta<sup>134</sup> alla stregua della prassi<sup>135</sup>. Per inquadrare questo aspetto, occorre

<sup>130</sup> Sulla *prorogatio* dei Consigli regionali, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale «tutta sbagliata, tutta da rifare»? Ovvero, lo «strano caso» della sent. 243/2016*, in *Le Regioni*, 2017, 480 ss. e ai riferimenti bibliografici ivi riportati (anche con riferimento alla giurisprudenza costituzionale).

<sup>131</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.3. Sulla sent. 68/2010, per tutti, D. PICCIONE, *I «limiti immanenti» della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2010, 791 ss.; E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, ivi, 794 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sentenza n. 68 del 2010*, in questa *Le Regioni*, 2010, 1303 ss.; G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e «limiti immanenti»*, ivi, 1299 ss.; D. BALDAZZI, *L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di prorogatio: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale (a prima lettura di Corte cost. n. 68 del 2010)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 marzo 2010.

<sup>132</sup> In questo senso si condividono le considerazioni di G. GUZZETTA, nel parere rinvenibile alla pagina <http://www.consiglio.regione.vda.it/app/comunicatigruppi/dettaglio?id=19461>. Vale la pena di richiamare le conclusioni: «L'obiettivo che l'organo esecutivo sia messo in condizione di operare a ranghi completi, pur in regime di *prorogatio*, appare una finalità pienamente ragionevole, anche al fine di motivare la scelta di procedere alla reintegrazione dell'organo».

<sup>133</sup> R. LOUVIN, *Nota tecnica di approfondimento in merito alla reintegrazione della Giunta regionale in periodo di prorogatio* (in corso di pubblicazione), rispettivamente 8 e 9.

<sup>134</sup> Non è possibile in questa sede indagare la riferibilità del concetto di «forma di governo» alle Regioni: sul punto, in particolare, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, in particolare 575 ss.; è comunque da ricordare che l'espressione è testualmente utilizzata prima dalla l. cost. 1/1999 e quindi dalla l. cost. 2/2001 quale oggetto, rispettivamente dello statuto ordinario e della legge statutaria.

<sup>135</sup> Come è noto, è elemento decisivo per interpretare il modello delineato a livello normativo: T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo delle Regioni ordinarie e speciali*, in ID., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2006, 223.

innanzitutto ricordare che per la Valle d'Aosta (così come per la Provincia autonoma di Bolzano) l. cost. 2/2001 non aveva sostanzialmente mutato, nella fase transitoria, diversamente da quanto previsto per la Sardegna, la Sicilia, il Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento, i tratti fondamentali della forma di governo delineati dallo Statuto speciale (art. 2, comma 2), consentendo però di introdurre deroghe attraverso lo strumento della legge statutaria<sup>136</sup>.

La l. cost. 2/2001 non aveva quindi esteso alla Valle d'Aosta il modello previsto transitoriamente per le Regioni a statuto ordinario (e successivamente da queste confermato) consistente nell'elezione diretta del Presidente con la clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*: come ricordato dal relatore alla proposta di legge costituzionale, «per motivi riconducibili ad una forte presenza di minoranze linguistiche può essere poco opportuno procedere alla prescrizione dell'elezione diretta del Presidente, per salvaguardare l'equilibrio tra etnie»<sup>137</sup>, e ciò a dimostrazione ulteriore della eterogeneità della categoria delle Regioni speciali<sup>138</sup>.

In attuazione dell'art. 15 dello Statuto speciale (modificato dall'art. 2 della l. cost. 2/2001), la l. reg. 21/2007 ha previsto l'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio tra i suoi componenti a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei componenti<sup>139</sup>. Il candidato alla carica di Presidente della Regione: *a*) illustra al Consiglio regionale il programma di governo; *b*) propone il numero e l'articolazione degli Assessorati; *c*) propone i nominativi dei componenti la Giunta, indicando tra essi il Vice-Presidente (art. 2, comma 2).

Dopo l'elezione del Presidente della Regione, il Consiglio regionale, su proposta del Presidente della Regione stesso, elegge, con un'unica votazione, gli Assessori regionali (art. 4, comma 1). L'elezione degli Assessori si effettua a scrutinio segreto a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati (comma 3).

Come si è detto, è poi previsto il meccanismo della sfiducia costruttiva (art. 5)<sup>140</sup>. Essa, sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri assegnati, non può essere messa in discussione e votata prima di tre giorni e dopo quindici giorni dalla data di presentazione (comma 2) ed è approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, per appello nominale (comma 3).

La l.r. 21/2007 non ha quindi stravolto la forma di governo delineata dallo Statuto speciale prima del 2001: la novità più rilevante è quindi data dall'introduzione della sfiducia costruttiva, con l'intento di dare luogo ad un «modello parlamentare a forte egemonia presidenziale»<sup>141</sup>.

Tuttavia, a dispetto di questo tentativo di razionalizzazione, gli Esecutivi regionali sono stati minati da instabilità e frammentazione dovuta solo in parte ai contenuti della legge elettorale<sup>142</sup>.

---

<sup>136</sup> Come è noto, la differenza fondamentale tra la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano è che per quest'ultima è prevista la possibilità di introdurre l'elezione diretta del Presidente solo con una legge statutaria approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti (art. 4, comma 1, lett. v, l. cost. 2/2001).

<sup>137</sup> Camera dei deputati, XIII legislatura, I Commissione permanente, 26 gennaio 1999, res. somm., 21. Alla base di questa scelta è probabilmente anche il fatto che, contemporaneamente all'esame della proposta di legge costituzionale, come ricordato dall'on. Caveri, era già al lavoro una commissione speciale costituita per la riforma dello Statuto: *ivi*, 24. La soluzione fatta propria dalla l. cost. 2/2001 nella sostanza traspone i contenuti della proposta di legge A.C. n. 226 di iniziativa del deputato Caveri presentata all'inizio della XIII legislatura. Peraltro lo stesso parlamentare votò contro l'approvazione dell'art. 2, sul presupposto che il testo non fosse stato concordato con la Regione Valle d'Aosta e per la stessa ragione si astenne nella votazione finale (rispettivamente Camera dei deputati 17 novembre 1999, n. 622, res. sten., 116; 25 novembre 1999, n. 628, res. sten., 69).

<sup>138</sup> Per tutti, R. BIN, *Prospettive della specialità*, cit., 439 ss.

<sup>139</sup> All'inizio della legislatura l'elezione del Presidente segue immediatamente quella del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di Presidenza (art. 2, comma 1, l. reg. 21/2007).

<sup>140</sup> La mozione deve indicare: *a*) il candidato alla carica di Presidente della Regione; *b*) il programma di governo; *c*) il numero e l'articolazione degli Assessorati; *d*) i nominativi dei componenti la Giunta, compreso il Vice-Presidente (art. 5, comma 1).

<sup>141</sup> R. LOUVIN, *Statica e dinamica nell'ordinamento di una micro-regione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, 112 ss.

<sup>142</sup> Per tutti, G. DEMURO, *La forma di governo e il sistema politico-istituzionale nelle Regioni speciali: una speciale conformità*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, cit., 28 ss.

Sul punto, la l.r. 22/2007<sup>143</sup>, modificata dalla l.r. 16/2017, ha introdotto un premio di maggioranza eventuale, in favore della lista o della coalizione di liste più votate, che si innesta su un riparto proporzionale (caratterizzato dall'utilizzazione del metodo del quoziente naturale e dei resti più alti) e la riconosciuta possibilità per gli elettori di esprimere fino a tre preferenze<sup>144</sup>.

La coalizione di liste si identifica per un programma elettorale comune ma non per l'indicazione di un candidato Presidente, come invece era previsto, per le Regioni a statuto ordinario, prima ancora dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, dalla l. 43/1995<sup>145</sup>.

Ciò detto, ai sensi della l.r. 16/2017, la lista o il gruppo di liste che abbia conseguito almeno il 42% dei voti ottiene un premio di maggioranza pari a 21 seggi su 35 (ovvero il 60%). Si tratta di una previsione che, non contemplando un secondo turno di votazione (come invece nella legge del 2007), rende il conseguimento del premio un'eventualità ardua. Per questa ragione, come è stato affermato, il premio non appare l'istituto caratterizzante della legge elettorale, come invece in altre Regioni a Statuto speciale (Sicilia, Sardegna<sup>146</sup>, Friuli-Venezia Giulia e nella Provincia autonoma di Trento)<sup>147</sup> e nella gran parte delle Regioni a Statuto ordinario.

La scelta del legislatore valdostano è probabilmente spiegabile alla luce delle sentt. [1/2014](#) e [35/2017](#) che, con riferimento ai sistemi di elezione per Camera e Senato, hanno rispettivamente condannato la disciplina di assegnazione del premio di maggioranza senza la previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi e sottoposto a limiti stringenti i casi di ricorso ad un ballottaggio tra liste<sup>148</sup>.

Qualora nessuna lista o coalizione abbia raggiunto il 42% dei voti, tutti i seggi sono ripartiti con metodo proporzionale tra le formazioni politiche che abbiano ottenuto almeno un quoziente elettorale pari al doppio di quello naturale<sup>149</sup> (nelle elezioni del 2018 tale soglia è equivalente al 5,7% calcolato sul totale dei voti validi)<sup>150</sup>. La recente l. 7/2019 ha eliminato la possibilità per gli elettori di esprimere sino a tre preferenze, ritenuta un fattore incentivante gravi patologie: da qui, il passaggio alla "preferenza unica"<sup>151</sup>.

La scelta di un sistema elettorale di questo tipo è facilmente spiegabile, tenendo conto che sistemi proporzionali si addicono a realtà nelle quali vi sia una forte presenza di minoranze linguistiche<sup>152</sup>.

Di fatto, però esso, pur contenendo alcuni importanti correttivi, a cominciare dalla soglia di sbarramento, non ha potuto impedire la frantumazione del sistema politico regionale: così, infatti, nelle elezioni regionali del 2018 la lista più votata, ovvero l'*Union Valdôtaine*, si è fermata al

---

<sup>143</sup> A sua volta, la l.r. 22/2007 ha modificato la precedente legge elettorale (l.r. 3/1993): su tale legge, in particolare, M. COSULICH, *Il sistema di elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2009, 184 ss.

<sup>144</sup> La l.r. 16/2017 ha aumentato dal 20 al 30% la quota minima di candidati di ciascun genere all'interno delle liste.

<sup>145</sup> Come è noto, essa prevedeva che ciascuna lista o coalizione a livello regionale dovesse presentare un capolista il cui nome figurava nella scheda elettorale e che era di fatto il candidato Presidente della Regione.

<sup>146</sup> Per la verità anche la legge elettorale sarda (l.r. stat. 1/2013) fissa una soglia per il conseguimento del premio, ma essa risulta piuttosto bassa (25%), tanto che il premio stesso è scattato sia nelle elezioni del 2014 che in quelle del 2019.

<sup>147</sup> G. KLOTZ, G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto speciale: un confronto*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, cit., 48.

<sup>148</sup> Sulla questione della riferibilità di tali pronunce alle leggi elettorali regionali sia permesso un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi*, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni*, cit., 74 ss. e ai riferimenti bibliografici ivi riportati. Quanto alla disciplina delle coalizioni, una previsione interessante è quella che esclude dal computo dei voti delle stesse quelle che non ottengano un numero di voti pari al quoziente naturale. Si tratta di una previsione interessante perché ridimensiona, potenzialmente in modo non irrilevante, il peso delle formazioni elettorali più piccole ai fini dell'individuazione della coalizione vincente, con ciò ponendo un argine a possibili derive verso coalizioni "acchiappatutto", che invece hanno connotato le competizioni elettorali a livello sia nazionale (nella vigenza delle leggi Calderoli) che regionale e locale (con riferimento ai Comuni più popolosi).

<sup>149</sup> Soluzione, questa, fatta propria già dalla l.r. 31/1997.

<sup>150</sup> Come è stato giustamente affermato, tale previsione consente di affermare che la soglia di sbarramento consente di escludere dalla rappresentanza le liste che non ottengano almeno due seggi: L. TRUCCO, *Le interrelazioni*, cit., 103.

<sup>151</sup> L. TRUCCO, *Le interrelazioni*, cit., 105.

<sup>152</sup> G. KLOTZ, G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 67.

19,25%<sup>153</sup> e ben otto liste hanno ottenuto seggi, con l'esclusione dalla rappresentanza dei partiti nazionali (PD; Centro-destra Valle d'Aosta) che non hanno superato la soglia di sbarramento.

Tuttavia, la frammentazione e la conseguente crescente instabilità politica solo limitatamente può essere imputata alla legge elettorale: essa infatti è ulteriormente veicolata, anche nel caso della Valle d'Aosta, prevalentemente da fattori non giuridici e, comunque, da cause non elettorali, quali le regole sulla composizione dei gruppi che nel regolamento interno del Consiglio regionale sono declinate in termini assai generosi per le formazioni più piccole<sup>154</sup>: a gennaio 2020 si contano ben 11 gruppi, con una consistenza media di consiglieri di poco superiore a 3.

L'instabilità politica che ha caratterizzato la XV legislatura regionale, con la formazione della Giunta Spelgatti, precocemente entrata in crisi e le vicende giudiziarie alla base della caduta della Giunta Fosson nel novembre 2019, hanno riproposto con forza il dibattito su possibili innovazioni istituzionali.

Sul punto già nel 2007 «in una fase di acuta turbolenza politica, con la formazione di ben tre diversi esecutivi dopo le elezioni regionali del 2003»<sup>155</sup> si erano svolti *referendum* propositivi aventi ad oggetto l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente e dell'intera Giunta regionale<sup>156</sup>, la dichiarazione preventiva delle alleanze politiche e l'eventuale premio di maggioranza, l'equilibrio della rappresentanza tra i generi, l'introduzione della preferenza unica; tali consultazioni erano tuttavia fallite per il mancato raggiungimento del *quorum* del 45% degli aventi diritto richiesto dalla l.r. 5/2006 (la partecipazione superò di poco il 27%)<sup>157</sup>.

Le riforme del 2007 non hanno dato seguito alla *ratio* delle iniziative referendarie, né sul piano della normativa elettorale, né soprattutto su quello della forma di governo.

È noto infatti come sull'efficacia della mozione di sfiducia costruttiva ai fini della stabilizzazione degli Esecutivi vi siano opinioni assai diverse, da più parti essendosi notato come si tratti di uno

---

<sup>153</sup> In precedenza, la l.r. 22/2007 prevedeva un sistema assai più complesso, che contemplava anche l'ipotesi di un ballottaggio tra le due liste o gruppi di liste che avessero ottenuto le due maggiori cifre elettorali, qualora nessuna di esse avesse ottenuto più del 50% dei voti (in questo caso, essa avrebbe ottenuto direttamente 21 seggi) ovvero almeno 18 seggi pur non avendo ottenuto il 50% dei voti (in questo caso essa avrebbe conservato il proprio numero di seggi).

Di fatto, quanto al rendimento istituzionale, il sistema elettorale previsto dalla legge del 2007, che ha trovato applicazione solo nelle consultazioni elettorali del 2008 e in quelle del 2013, aveva conseguito gli obiettivi che si era proposto, con la formazione di una chiara maggioranza solo grazie al ragguardevole risultato ottenuto dall' *Union Valdôtaine*; viceversa, come detto, in quelle del 2018 l'aumento della frammentazione partitica e la crisi politica in cui la Regione è precipitata negli ultimi anni ha determinato un esito assai meno chiaro, con ben otto liste che hanno ottenuto seggi.

<sup>154</sup> L'art. 16 prevede infatti che all'inizio della legislatura i Gruppi consiliari sono composti dai Consiglieri eletti nella stessa lista, qualunque ne sia il numero (comma 1). I Gruppi che si costituiscono nel corso della legislatura devono essere formati da almeno due Consiglieri (comma 2). Può essere costituito un unico Gruppo misto del quale fanno parte i Consiglieri che non aderiscono ad alcun gruppo (comma 3).

<sup>155</sup> R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 2007, n. 14, 1; sul punto, cfr. F. BAIOLO, *Gli istituti di partecipazione diretta*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 132 ss. Eppure nelle elezioni del 2003 l'UV aveva ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, a dimostrazione di quanto le leggi elettorali siano importanti ma non decisive nell'ottica della stabilità delle maggioranze e degli Esecutivi.

<sup>156</sup> Si trattava di una proposta indubbiamente innovativa rispetto al modello introdotto per le Regioni a statuto ordinario dalla l. cost. 1/1999 e per la Sardegna, la Sicilia, il Friuli-Venezia Giulia e, con alcune varianti, per la Provincia di Trento dalla l. cost. 2/2001: essa infatti prevedeva l'elezione diretta dell'intera Giunta regionale (sarebbe risultata eletta in blocco la lista che avesse riportato il maggior numero di voti), con la possibilità per il Consiglio di sfiduciarla secondo la regola del *aut simul stabunt aut simul cadent*. Era infine prevista la l'alternatività delle candidature al Consiglio e alla Giunta e l'incompatibilità secca tra la carica di Consigliere e quella di Assessore. Sul punto, in particolare, R. LOUVIN, *Un modello "cantonale" per il governo regionale valdostano*, in *Astrid Rassegna*, 10 gennaio 2008, n. 1.

<sup>157</sup> È il caso di ricordare che i *referendum* in questione, ove avessero avuto esito positivo, avrebbero determinato la promulgazione delle leggi oggetto della consultazione popolare (anche se il punto è controverso trattandosi di una materia rimessa dalla l. cost. 2/2001 a una fonte "rinforzata", ovvero la legge statutaria). Sulla complessa vicenda relativa all'ammissibilità dei *referendum* in questione si rinvia a R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta*, cit., 9 ss. Sui risultati, invero scarsi, che l'istituto del referendum propositivo ha evidenziato nell'esperienza valdostana cfr., in particolare, E. PALICI DI SUNI, *Il giudizio sull'ammissibilità del referendum. Il caso valdostano*, in [Osservatorio sulle fonti](http://Osservatorio.sullefonti.it), 2018, n. 3.

strumento insufficiente a risolvere situazioni di crisi politica e, in particolare, crisi di governo extraparlamentari<sup>158</sup>.

In questa sede non è possibile ricostruire compiutamente questo dibattito. Tuttavia, l'esperienza valdostana sembra assecondare i dubbi legati all'insufficienza di questo istituto in un contesto connotato da un sistema politico debolmente strutturato, attraversato da continue scissioni, perciò fortemente frammentato, e per di più ancora incapace di un rinnovamento che le vicende giudiziarie recenti rende peraltro ineludibile. In questo senso, non trova riscontro in questo ordinamento il presupposto fondamentale che condiziona il funzionamento della sfiducia costruttiva, ovvero quello della coesione politica dell'opposizione e la sua capacità di passare dal ruolo di "governo potenziale a quello di "governo effettivo"<sup>159</sup>; per cui tale istituto non ha potuto dispiegare quell'efficacia stabilizzante che dovrebbe in particolare limitare la prassi delle c.d. crisi extraparlamentari e non ha impedito fenomeni di progressivo logoramento delle maggioranze consiliari<sup>160</sup>.

Sembra allora esatto il rilievo per cui nell'ordinamento valdostano la sfiducia costruttiva «invece di porre un freno a cambi di maggioranze, è parsa semmai preconstituire una sorta di automatismo nella sostituzione delle compagini di governo da parte delle forze politiche, a tutto detrimento della stabilità degli esecutivi regionali»<sup>161</sup>. In effetti, la sfiducia costruttiva, che dal 2017 ha trovato applicazione due volte<sup>162</sup>, è servita per dare vita a nuove Giunte che hanno avuto vita breve per vicende giudiziarie ma anche per il fatto di essere espressione più di maggioranze aritmetiche che di un progetto politico omogeneo: insomma in un quadro politico come quello valdostano tale istituto è destinato a valorizzare più la componente demolitoria (ovvero l'abbattimento della Giunta in carica) piuttosto che la formazione di una nuova Giunta con un nuovo e diverso programma politico.

A ciò si aggiunga che la sfiducia costruttiva non può impedire né situazioni di sostanziali paralisi politica precedenti la presentazione della mozione stessa, né dimissioni spontanee di Presidenti. Nel caso della Valle d'Aosta, poi, non sono mancati impropri "sucedanei" rispetto all'utilizzazione della sfiducia costruttiva, quali mozioni o risoluzioni che invitano la Giunta a dimettersi o, come accennato, l'utilizzazione plurima della sfiducia ai singoli Assessori<sup>163</sup>.

Tale istituto problematicamente convive con la sfiducia costruttiva, a maggior ragione per come è stato attuato nella prassi: esso infatti non asseconda la stabilità né valorizza le prerogative e il ruolo del Presidente della Regione<sup>164</sup>, anche se non sembrano sussistere dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla sua previsione (la Corte avendolo escluso solo nel caso in cui una Regione abbia optato per l'elezione diretta del Presidente della Regione)<sup>165</sup>.

Un ulteriore fattore che non ha favorito la stabilità degli Esecutivi è, secondo parte della dottrina, la proliferazione delle fattispecie di scioglimento anticipato del Consiglio di cui alla l.r. 21/2007 qualora entro sessanta giorni il Consiglio sia incapace di funzionare<sup>166</sup>, estendendo alla forma di governo parlamentare fatta propria da essa le fattispecie riferite dalla l. cost. 2/2001 all'ipotesi in cui la Regione avesse fatta propria l'elezione diretta del Presidente: in tal modo, si sono discutibilmente

---

<sup>158</sup> Sul dibattito sul punto cfr., da ultimo, M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, Cacucci, 2017, in particolare 221 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>159</sup> P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Milano, Giuffrè, 2003, 24, riportato da M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., 225.

<sup>160</sup> Ben al di là del problema del «trauma del tradimento» su cui si sofferma M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., 234 ss.

<sup>161</sup> L. TRUCCO, *Le interrelazioni*, cit., 107.

<sup>162</sup> A queste si deve aggiungere la sfiducia costruttiva al Presidente Marquis, non approvata per le intervenute dimissioni di quest'ultimo.

<sup>163</sup> G. DEMURO, *La forma di governo*, cit., 31.

<sup>164</sup> L. TRUCCO, *Le interrelazioni*, cit., 106.

<sup>165</sup> E. ALBANESI, *La forma di governo regionale*, cit., 192.

<sup>166</sup> Tra queste, oltre all'impedimento permanente, la decadenza, rimozione, morte o dimissioni del Presidente della Regione. Lo scioglimento consegue anche alle dimissioni contestuali della maggioranza dei Consiglieri regionali assegnati (artt. 7 e 8, l.r. 21/2007): L. TRUCCO, *Le interrelazioni*, cit., 107.

estese previsioni che dovrebbero trovare applicazione in una forma di governo diversa da quella fatta propria dalla Valle d'Aosta<sup>167</sup>.

Le vicende successive alla crisi della Giunta Fosson hanno riproposto con forza il tema di possibili riforme sul piano istituzionale, peraltro senza esito a seguito dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

Sul piano della forma di governo, la proposta di legge regionale statutaria n. 50, presentata nella XV legislatura, prevedeva l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente e del Vicepresidente della Regione con il meccanismo *aut simul stabunt aut simul cadent* vigente nella generalità delle Regioni a statuto ordinario<sup>168</sup>. Per l'elezione sarebbe stato richiesto il 48% dei voti e in questo caso alla lista o alla coalizione di liste collegate al candidato vincente sarebbero spettati 21 seggi e quindi il 60% dei seggi; se nessun candidato avesse ottenuto detta percentuale, era previsto un secondo turno al quale accedevano i due candidati (e i rispettivi Vice) più votati, senza possibilità di ulteriori apparentamenti; in questo caso il premio di maggioranza si sarebbe ridotto a 20 seggi e, in ogni caso erano garantite alle liste non collegate al Presidente eletto almeno 11 seggi<sup>169</sup>. Per l'accesso al Consiglio era prevista un'unica soglia di sbarramento al 5%. In ciascuna lista erano eletti i candidati che avessero ottenuto il maggior numero di preferenze (a tale scopo il testo riduce a una sola le preferenze esprimibili)<sup>170</sup>.

Infine, la coeva proposta di legge n. 49 si limitava a prevedere l'abbassamento della soglia per il conseguimento del premio di maggioranza dal 42 al 37%.

Come si è accennato, queste riforme non sono state approvate entro il termine della XV legislatura. Vi è però da chiedersi se esse sarebbero state sufficienti da sole ad arginare una crisi politica e morale profondissima, che si trascina da anni e che richiederebbe una strategia di ampio respiro di riforma della politica regionale, difficile da concepire nel momento storico attuale.

Del resto, come è dimostrato dalla prassi di questo ventennio, anche la forma di governo introdotta dalle Regioni a statuto ordinario, se pure in molti contesti ha assicurato o favorito la stabilità degli Esecutivi, non ha impedito fenomeni di paralisi politica, laddove maggioranza e Presidente eletto vengano a trovarsi nel corso della legislatura in una situazione di conflittualità, ovvero addirittura "ribaltoni" nella maggioranza, assentiti o addirittura indotti dai Presidenti eletti; e ciò anche al netto di rilievi più critici che a tale forma di governo sono rivolti da una parte della dottrina<sup>171</sup>.

## 6. Si può ancora credere all'autonomia della Valle d'Aosta?

Crescente frammentazione politica, che ha accentuato fenomeni di instabilità delle Giunte regionali, crisi economica, contrazione delle risorse e questione morale costituiscono quindi un *mix* alla base di una crisi che da politica sta ormai divenendo anche istituzionale.

In particolare, la rilevanza della questione morale non può essere sottovalutata anche a prescindere dall'accertamento di singoli fatti di reato da parte della magistratura, anche perché le dinamiche

---

<sup>167</sup> L. TRUCCO, *Le interrelazioni*, cit., 107.

<sup>168</sup> È però da segnalare che il Vicepresidente in nessun caso sarebbe potuto subentrare al Presidente in corso di legislatura, in tal modo evitandosi le aporie denunciate dalla Corte costituzionale nella "celebre" [sent. 2/2004](#).

<sup>169</sup> Già in precedenza la p.d.l. n. 28/2019 aveva previsto l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente e un sistema elettorale a doppio turno (per l'elezione era previsto il conseguimento del 42% dei voti; altrimenti era previsto il ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno).

<sup>170</sup> Il Presidente della Regione eletto avrebbe fatto parte del Consiglio regionale. Avrebbe avuto il potere di nominare fino a un massimo di sette Assessori, garantendo la rappresentanza di entrambi i generi, e avrebbe potuto successivamente revocarli. I nomi dei futuri Assessori sarebbero stati allegati, insieme al programma elettorale, all'atto della presentazione della candidatura.

<sup>171</sup> Sia permesso un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale*, cit., pp 51 ss. e ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

politiche e giudiziarie valdostane «hanno gravemente destabilizzato le istituzioni regionali, suscitando non pochi interrogativi sulla loro condizione»<sup>172</sup>.

Si è già accennato alla necessità di una profonda riforma dell'istituzione regionale che non dovrebbe limitarsi ad un ripensamento delle scelte in materia di forma di governo e di legislazione elettorale.

Sarebbe infatti ormai un necessario un percorso di innovazione istituzionale che, partendo da una riflessione sui nodi irrisolti della specialità, conduca finalmente ad una revisione dello Statuto ispirata «ai caratteri specifici dei territori e delle popolazioni e non possono trasmodare in trattamenti differenziati, e più favorevoli, sia sul piano finanziario che su quello giuridico quando questi non siano direttamente finalizzati alla valorizzazione delle ragioni sottostanti alle specificità regionali o provinciali»<sup>173</sup>.

Tale revisione, per la Valle d'Aosta come per le altre Regioni ad autonomia particolare, è infatti ormai ineludibile, non solo per colmare, a quasi vent'anni dall'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, l'evidente arretratezza di molti contenuti dello Statuto ma anche, in una stagione in cui si è aperto il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., per non dare vita ad un assetto confuso nel quale Regioni "specializzate" in forza dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. potrebbero acquisire forme di autonomia più rilevanti rispetto a quelle attualmente riconosciute alle Regioni a Statuto speciale<sup>174</sup>.

Ne consegue che il dibattito e la riflessione sulla riforma delle specialità regionali non dovrebbero essere condizionati da una strategia puramente "difensiva", e quindi ancorata al passato, che invece appare una tentazione persistente per le Regioni a statuto speciali<sup>175</sup>.

Con riferimento alla Valle d'Aosta, si è già ricordato che l'istituto regionale si configura «come affatto peculiare rispetto alle esperienze delle altre Regioni a statuto speciale»<sup>176</sup>, perché nello Statuto speciale «sono molte le soluzioni originali ed inconsuete», tanto da aver dato luogo a «complessi problemi interpretativi e attuativi»<sup>177</sup>.

Le ragioni profonde della specialità appaiono quindi ancora largamente attuali<sup>178</sup>, essendo venute meno forse solo quelle economiche, legate al sottosviluppo del territorio all'epoca della Costituente<sup>179</sup>. In questo senso, una revisione per così dire "attualizzante" dello Statuto potrebbe servire, non sembri un paradosso, a riscoprire lo spirito originario dello stesso, ispirato a «un autogoverno responsabile, entro un regionalismo non oppositivo, ma inclusivo»<sup>180</sup>, valorizzando i presupposti della "specialità" valdostana, ovvero la tradizione storico-politica, le peculiarità geografiche, la tutela della minoranza francofona<sup>181</sup> e, non ultimo, il pluralismo sociale e culturale,

---

<sup>172</sup> A.M. POGGI, A. MASTROPAOLO, [Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste], cit., 1171.

<sup>173</sup> G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali*, cit., 8-9.

<sup>174</sup> Sul punto, però, come è stato evidenziato, la differenziazione è da tenere distinta dalla specialità e non può atteggiarsi come un "surrogato" di quest'ultima: rinviando alla cospicua dottrina sul punto, appare condivisibile il rilievo secondo il quale il regionalismo differenziato attiene ad una dimensione "quantitativa" ed è finalizzato al migliore esercizio delle competenze di una Regione a statuto ordinario, per cui «non è un *genus* ma è una *species* (insieme alle altre...) del più generale principio di differenziazione introdotto per le Regioni ordinarie»: A.M. POGGI, *La specialità della Valle d'Aosta nel quadro delle specialità regionali*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 519. Sul punto, cfr., per tutti, D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, Giappichelli, 2019, 47 ss.

<sup>175</sup> Per tutti, G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, cit., 288 ss.

<sup>176</sup> A. MASTROPAOLO, *Valle d'Aosta*, cit., 287.

<sup>177</sup> P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., rispettivamente 425 e 426. Cfr. le sempre attuali riflessioni di V. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, cit.

<sup>178</sup> Si tratta di un punto da evidenziare soprattutto nell'attuale stagione politico-istituzionale, nella quale a fronte di diffuse critiche sui veri o presunti "privilegi" delle specialità, sia a livello di opinione pubblica, sia soprattutto nel dibattito dottrinale non mancano proposte dirette al loro superamento: per tutti, R. TONIATTI, *Criticità e rilancio*, cit., 94 ss.

<sup>179</sup> V. ONIDA, *L'autonomia della Valle d'Aosta*, cit., 25.

<sup>180</sup> A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani, quale autonomia per la Valle d'Aosta?*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 2018, n. 11, 39.

<sup>181</sup> P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., 423.

senza il quale «si appannano i valori di democrazia e libertà» alla base del concetto stesso di autonomia<sup>182</sup>.

Una revisione auspicabilmente partecipata e largamente condivisa potrebbe essere il volano di una "ripartenza" di una Regione che ha davvero bisogno di aprire una nuova stagione, politica e istituzionale.

---

<sup>182</sup> A.M. POGGI, *La specialità della Valle d'Aosta*, cit., 522.