

## INTRODUZIONE

di Gianfranco Garancini<sup>1</sup>

Le memorie alla lunga si estinguono e restano - semmai - una targa per l'intestazione di una piazza, se non si radicano profondamente non solo nel "sentire" culturale di un popolo, ma altresì nella pratica quotidiana, nell'esperienza. Quando si stava scrivendo - in una piccola commissione nella più lontana delle "cucine" legislative della Valle - il testo di base di quella che sarebbe poi diventata, dopo lunghi percorsi, la legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54, Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta, due riferimenti furono presenti: il primo - di carattere istituzionale, ma altresì *lato sensu* legislativo - fu quello alla Carta Europea dell'Autonomia Locale, sottoscritta a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ed entrata a far parte dell'ordinamento italiano (benché molti se ne dimentichino o tout court non lo sappiamo) con la legge 30 dicembre 1989, n. 439; il secondo - di carattere culturale, e tuttavia legato alla memoria e all'esperienza della gente valdostana - fu quello agli scritti, alla dottrina, di Emile Chanoux.

Il primo riferimento è rimasto nella legge, al primo comma dell'art. 1, indicato come fonte insieme con la Costituzione repubblicana e con lo Statuto di autonomia speciale, a significare non solo un legame profondo con la cultura europea e con la concreta Europa della gente, ma altresì - e vorrei dire soprattutto - il radicamento non solo e non tanto delle istituzioni quanto delle ragioni stesse culturali e politiche dell'autonomia nella concreta storia delle comunità locali: non solo la complessiva comunità valdostana ma anche le radicate comunità famigliari, di villaggio, di valle e così via. La comunità valdostana è formata dalle comunità locali che ne costituiscono il millenario tessuto sociale: il primo comma dell'art. 2 della legge sul sistema delle autonomie in Valle d' Aosta, *Principio di autonomia*, esprime nella sintetica forma legislativa questo valore, e contemporaneamente stabilisce un punto fermo sul piano storico e una "porta d'ingresso" sul piano del diritto pubblico: il sistema delle autonomie, l'organizzazione stessa del funzionamento degli enti locali come espressione e strumento delle loro comunità costitutive, si fonda - non potrebbe non farlo - sulla concreta esperienza del vissuto della gente. Un vissuto che non ha niente di retorico, e che non ha niente di sentimentale: è, però, il materiale da costruzione con il quale "fabbricare" l'ordinamento; materiale talvolta ruvido, talvolta semilavorato, da organizzare, sistemare, ordinare: ma certamente materiale originario, dal quale non è possibile prescindere per costruire diritto.

Il riferimento, invece, alle opere e alla dottrina di Emile Chanoux era, per così dire, connaturato. Bastava ricordare *Le Régionalisme*, per avere in mente una costruzione "a piramide" che a partire dalla formazione sociale fondamentale, la famiglia, si costruisce a poco a poco nella gestione comune degli interessi collettivi, nella presenza/lavoro/costruzione comune del proprio territorio, a poco a poco attraverso la valle per arrivare alla Regione: era il 1926/27, e una concezione del genere - in un'esperienza pubblica dilagante di stato onnivoro e che sempre più interveniva (e sempre più ottusamente, ma con un disegno preciso di totalitarizzazione) ad occupare tutti gli spazi dell' esperienza giuridica e dell' esperienza sociale - non poteva non avere al proprio fondamento, già in un ventenne, solide letture e solide frequentazioni, quanto meno attraverso gli scritti; era, questa, infatti, la concezione "organica" della costruzione dell'ordinamento pubblico, che dai pensieri di Léon Duguit e di Emile Durkheim era stata ripresa in Italia da Luigi Sturzo - ormai sulla via dell'esilio necessitato - e da quegli altri studiosi di diritto costituzionale che avremmo ritrovato nelle fervide viglie dell'Assemblea Costituente, a riprendere i fili nascosti ma mai interrotti della

---

<sup>1</sup> Professore di Storia del Diritto all'Università degli Studi di Milano

"democrazia comunitaria" , che Mounier aveva insegnato ai redattori del Codice di Malines, codice che non poche suggestioni avrebbe trasmesso a quelli, fra i nostri costituenti, più attenti alla costruzione dei sistemi giuridici di espressione della società civile e delle autonomie locali e sociali.

E tuttavia non soltanto questi sembrarono a molti essere i succhi ai quali il giovane Emile Chanoux si nutriva: le idee di Carlo Cattaneo - nobile (ma perdente) concorrente nella straordinaria corsa per dare un organico fondamento culturale alla costituzione del nuovo stato che si veniva a costruire, dopo l'unità, sui resti degli antichi stati - non diversamente fondavano la costruzione dell'ordinamento istituzionale a partire dall'esperienza dei comuni e delle organizzazioni sociali territoriali, per arrivare attraverso le regioni ad uno stato federale - tuttavia pegno di unità e solidarietà e non di separazione e divisione.

Per questi rami, anche indirettamente, sarebbero arrivati a Emile Chanoux gli spunti e le sollecitazioni per una costruzione o ricostruzione amministrativa ed economica della Valle d'Aosta liberata (erano passati molti anni, e era ormai il tempo degli incontri clandestini per organizzare la Resistenza in Valle d' Aosta): nonostante le tensioni dei tempi e l'angoscia degli avvenimenti, il "progetto" era particolarmente lucido e particolarmente pratico. Al di là del destino istituzionale che Emile Chanoux pensava per la Valle d' Aosta dopo la liberazione (o completa indipendenza o partecipazione federativa alla Repubblica italiana), interessa qui richiamare con ammirazione il disegno di costruzione amministrativa del sistema delle autonomie locali.

Era un disegno che si sarebbe ritrovato nella Dichiarazione di Chivasso: la marcata sottolineatura delle autonomie politiche amministrative da parte dei Rappresentanti delle popolazioni alpine non si limitava, nonostante le apparenze formali, a una rivendicazione per pochi, ma disegnava una traccia per costruire, complessivamente, il sistema delle autonomie nella "nuova" Italia.

\* \* \*

Era una traccia che avrebbe consentito di fare molta strada.

All'Italia e altresì all'Europa.

Nella legge regionale sul sistema delle autonomie in Valle d'Aosta, si diceva, si richiama esplicitamente come fonte la *Carta Europea dell'Autonomia Locale*. C'è una ragione, anzi più d'una. *Le collettività locali devono poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche in modo tale da consentire una amministrazione efficace* (art. 6, primo comma); *L' esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia. - Le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali [...]* (art. 4, commi terzo e quarto); *Le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente* (art. 4, sesto comma). Non diversamente, come vedremo, aveva detto la Costituzione repubblicana, pur nella sintesi definitoria dei principi generali: ma la legislazione italiana avrebbe dovuto aspettare ancora un anno (con la legge n. 142 del 1990) per vedere consolidati nella concreta prassi dell'ordinamento delle autonomie locali questi principi.

Eppure questi principi - un concetto operativo di sussidiarietà; un concetto pratico di distribuzione delle competenze e di organizzazione delle funzioni; una concezione precisa della necessità di esercitare le funzioni per blocchi organici di materie - riecheggiano, basta

rileggerle, nelle opere dei pionieri di allora. Meno famoso, più legato ad una memoria di martirio personale e di anticipazione politica che a una rilettura culturale della sua dottrina, fra questi pionieri tuttavia vale la pena di richiamare, riconoscendogli un posto precisamente caratterizzato proprio dalle sue origini e dalla sua esperienza in Valle d'Aosta, Emile Chanoux. Tutto questo trova il suo fondamento nel riconoscimento creativo delle collettività locali come titolari originari di un grappolo di diritti che si suole riassumere come diritti d'autonomia. È ancora la *Carta Europea dell'Autonomia Locale* che ce lo richiama: *per autonomia locale si intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici* (art. 3, primo comma); e tutto questo *considerando* che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici comuni dell'Europa della democrazia, e convinti che è a livello locale che questo diritto può essere esercitato nel più diretto dei modi possibili. Perché la difesa e il rafforzamento dell'autonomia locale nei vari paesi europei rappresenta un importante contributo all'edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere (sono alcuni degli elementi culturali e politici presenti nel Preambolo della Carta).

\* \* \*

E la Costituzione repubblicana.

Non è senza significato, anzi ne ha uno profondissimo e storico, il fatto che il riconoscimento e l'impegno di promozione delle autonomie locali sia posto tra i principi fondamentali, i pilastri, dell'architettura costituzionale: lo stato sociale delle autonomie parte da questa costruzione. Le autonomie locali non sono gli enti locali: ci sono voluti troppi anni, ma alla fine - dopo aver recepito la *Carta Europea dell'Autonomia Locale* - anche il nostro legislatore si è accorto di questo, e - nello scrivere la legge 142 del 1990- ha richiamato al centro della costruzione del sistema delle autonomie le comunità locali, attribuendone esplicitamente la funzione strumentale di rappresentanza, cura e promozione alle istituzioni locali: quasi quarantatré anni dopo anche il legislatore italiano recepiva le intuizioni di una storia complessa ma continua, della quale fanno parte anche il pensiero e le opere di Emile Chanoux.

Non è un risultato conseguito definitivamente, e tutti quanti hanno a cuore i valori dell'autonomia locale non possono non rilevare - come spia assai significativa- che il testo unico (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) che ha raccolto e coordinato con le successive le norme della legge n. 142 del 1990, fin dal titolo ha segnato un cambiamento di impostazione: la legge 142 del 1990 si intitolava all'*ordinamento delle autonomie locali*; il D. Lgs. n. 267 del 2000 si intitola all'*ordinamento degli enti locali*. Se quanto abbiamo rilevato fin qui e, soprattutto, se la lettura degli scritti di Emile Chanoux ha un senso (come deve avere) non soltanto documentario e di memoria, si capisce bene il cambiamento di cultura e, per così dire, l'abbassamento di tono.

Uno degli elementi costitutivi e fondamentali dell'architettura costituzionale repubblicana, sul quale i costituenti tanto insistettero e al quale si riferirono (con le parole di Meuccio Ruini, presidente della Commissione dei Settantacinque) come a uno dei punti di più sostanziale novità e di più promettente cambiamento, cioè il ricollocare al centro della costruzione istituzionale l'esperienza delle comunità locali e il riconoscimento delle autonomie anche sociali e altresì dei loro diritti, rischia così di essere riassorbito in un funzionalismo istituzionale e in una burocratizzazione meramente efficientistica, che assorbe ed appiattisce individualità, culture, popoli, *storia*.

Il pregio e la freschezza di questo libro - frutto della rielaborazione editoriale di una ricerca svolta a conclusione degli studi universitari - stanno proprio nel non aver pensato a Emile Chanoux come a un eroe o come a un martire. Lo è stato, ma quello che interessava era di indagare Emile Chanoux pensatore e teorico dell'autonomia locale e del più incisivo regionalismo. E altresì di seguire le vene del suo pensiero nell'evoluzione prossima e remota della cultura autonomistica italiana ed europea.

Prossima, nelle appassionanti ricostruzioni, dopo il buio, del pensiero autonomista, fra Chivasso, Milano, Desenzano (e naturalmente Aosta); remota, nei risultati normativi e programmatici della Costituzione repubblicana e delle altre norme successive.

Insomma l'eredità, il marchio di Emile Chanoux sul pensiero e sulla legislazione autonomistica e regionalistica: credo che questo libro ripercorra in maniera corretta e non scontata quel cammino. Un cammino che probabilmente - se la sua vita non fosse stata così barbaramente stroncata - Emile Chanoux avrebbe percorso egli stesso lasciandovi non solo tracce da ricostruire, ma documenti da considerare. Questa eredità va raccolta: sia dal punto di vista della ricostruzione storico-giuridica e storico-politica, sia dal punto di vista dello sviluppo normativo e istituzionale.

Credo che questo libro possa essere strumento utile.

## PREMESSA

La grande popolarità che riscuote in Valle d' Aosta la figura di Emile Chanoux non può che suscitare l'interesse, o almeno la curiosità, di chi lo sente nominare. Così, chi voglia anche soltanto acquisire sommarie informazioni sul conto del notaio Chanoux non soltanto si imbatte in un uomo dalle notevoli capacità professionali e di alte qualità morali e civili, ma osserva altresì da una prospettiva particolare il doloroso ma esaltante travaglio della Liberazione dal nazi-fascismo e della fondazione della Repubblica. In Valle d' Aosta questi processi si congiungono alla luce della rinascita culturale del "particolarismo valdostano" che vent'anni di dominio autoritario hanno gravemente conculcato, così che non si può affrontare il tema della Resistenza in Valle d'Aosta senza trattare anche i processi che sfociano prima, con i decreti legislativi luogotenenziali del 7 settembre 1945, nella creazione della "circonscrizione autonoma" e poi, con la legge costituzionale del 26 febbraio 1948, nell'istituzione della Regione autonoma Valle d' Aosta. All'origine di questi processi culturali, sociali e politici non si trova che una manciata di protagonisti, fra i quali spicca, appunto, Emile Chanoux. È storia nota. Si dà il caso, tuttavia, che nel medesimo periodo in cui i valdostani lottano per conquistare la propria autonomia regionale altre popolazioni d'Italia stiano combattendo una battaglia identica, o molto simile, alla loro. Ed è in quegli stessi anni che viene giocata la difficile partita per l'affermazione costituzionale delle Regioni come enti autonomi ed esponenziali di interessi locali, in tutto il territorio nazionale. Allargando un poco l'orizzonte storico, si può forse ritenere che, con il regionalismo, l'Italia ridefinisca le modalità attuative della propria unificazione politica, risalente all'epoca risorgimentale: talora, infatti, a livello giornalistico, ci si riferisce all'epopea resistenziale e regionali sta come a un "secondo risorgimento". Diviene allora naturale domandarsi se esista una complessa "rete" di convergenze culturali e di sinergie politiche che possano avere in parte contribuito a determinare il corso degli avvenimenti; eventualmente, è il caso anche di domandarsi se in quella "rete" si possano rinvenire tracce della vita e dell'opera di Emile Chanoux.

La ricerca dunque prende le mosse dalle informazioni biografiche sul conto del notaio Chanoux, considerando specialmente le fasi qualificanti del suo attivismo sociale e politico: l'attività pubblicistica, dedicata al risveglio del *particularisme linguistique valdôtain*; l'impegno associativo nella *Jeune Vallée d'Aoste*, che pone il fondamento sul quale si costruisce, dopo la Liberazione, il movimento politico dell'Union valdôtaine; la guida, responsabile ma efficace, del Comitato valdostano di Liberazione, muovendosi sul terreno misto fra azione politica e strategia militare, ossia un terreno infido e scivoloso al punto che Emile Chanoux, sevizato, perde la vita in carcere; la diffusione culturale della dottrina politica federalista che, applicata alla situazione della Valle d' Aosta nell'epoca della Seconda guerra mondiale, si traduce in autonomismo regionalista, mentre, applicata al contesto internazionale, perviene alla proposta dell'unione confederativa su scala europea di tutti i popoli, finalmente liberati dalle "bardature" degli Stati nazionali; si tenta anche la ricostruzione delle fonti da cui Chanoux attinge gli elementi essenziali della propria formazione culturale e ideologica. Le informazioni di base di questa prima parte della ricerca derivano dalla raccolta degli *écrits* del notaio Chanoux, edita dall'Institut Historique de la Résistance en Vallée d' Aoste e da altro vario materiale custodito presso le Archives Historiques Régionales de la Vallée d'Aoste. Secondariamente, questo lavoro analizza la *Dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine* (Chivasso, 19 dicembre 1943), considerata sia globalmente sia negli apporti dei singoli partecipanti, rivolgendo particolare attenzione al ruolo giocato dal *Manifesto di Ventotene* e dalla cultura valdese nella genesi e nella stesura della *Dichiarazione*, alle proposte istituzionali

ed economiche in essa contenute, oltre naturalmente all'individuazione dello specifico contributo di Emile Chanoux. Prosegue quindi lungo il cammino che collega la *Dichiarazione di Chivasso* al riconoscimento della Valle d'Aosta come Regione autonoma da parte del governo italiano, sul quale hanno indubbiamente influito le decisioni del Comitato di liberazione nazionale per l'Alta Italia, a sua volta oggetto di pressanti richieste da parte del Cln per il Piemonte, del Partito d' Azione - a cui sono vicini molti dei firmatari della Dichiarazione di Chivasso - e infine, ma non certo per importanza, di Frédéric Chabod, la cui voce a Chivasso è rappresentata dalla sua proposta presentata in forma scritta qualche tempo prima. In terzo luogo, l'attenzione si focalizza sulla Regione come soggetto di diritto pubblico. Dapprima si affronta la questione dell'autonomia regionale dal punto di vista giuridico - rievocando le correnti dottrinali in tema di autonomia e di autarchia, oltre che di Stato federale, regionale e unitario - e dal punto di vista "politico" - illustrando le prese di posizione dei partiti politici sul tema della Regione, della sua "autonomia" e dei suoi poteri nel periodo anteriore al referendum istituzionale del 2 giugno 1946. Quindi si prendono in esame i lavori dell'Assemblea Costituente, ripercorrendo le diverse tappe delle discussioni sia nella Commissione dei Settantacinque, sia nella sua Seconda Sottocommissione e sia infine nelle sedute plenarie dell'Assemblea: ne emerge il quadro ideologico e politico del periodo, comprese le vicende relative agli accordi e ai conflitti fra partiti politici. A quegli accordi e a quei conflitti, che secondo la tesi prevalente risolvono la partita costituzionale delle Regioni, viene affiancato l' esame della documentazione ufficiale dei Convegni di Desenzano, proveniente dagli archivi dell'Institut historique de la Résistance en Vallée d'Aoste oltre che dall'Archivio storico del Comune di Rovereto. Tali convegni - svoltisi il 7 aprile 1947 a Desenzano, il 20 aprile a Trento e il 22 giugno di nuovo a Desenzano - radunano i principali movimenti o partiti autonomisti delle Regioni mistilingui di frontiera, toccando anche i rappresentanti sardi e siciliani, e sanciscono la nascita di una formazione di pressione politica denominata Federazione delle Genti alpine (nell'intento originario la Federazione comprende anche le Genti sarde e sicule). Si ricava dunque come - in concomitanza temporale con la discussione finale degli articoli inerenti le autonomie regionali - si produca, oltre alle variazioni delle maggioranze politiche in Aula, un altro ordine di fattori, costituito dalla "pressione" di quel "gruppo" di autonomisti alpini che per la prima volta, e in parte, fa capolino a Chivasso nel dicembre del 1943. In quarto luogo, per finire, si rileggono le statuizioni fondamentali della Costituzione in materia di autonomia e di Regioni alla luce delle informazioni raccolte onde valutare quante e quali norme attuali si possano coerentemente porre in linea con la predicazione ideologica e con l'azione politica di Emile Chanoux; non per postulare impossibili determinismi di causa-effetto, ma per sottolineare, nella complessità storica e politica delle vicende trattate, come non si possa e non si debba trascurare l'influenza che le idee di uomini come il notaio Chanoux hanno esercitato sulle intelligenze degli uomini politici e sugli umori del comune sentire anche negli anni posteriori alla loro morte. In tal senso è interessante, in questa sede, porre l' attenzione anche su alcune norme regolamentari, legislative e costituzionali entrate in vigore successivamente alla Costituzione del 1948.

\*

Desidero qui ringraziare il professor Gianfranco Garancini, per avermi attentamente seguito durante l' elaborazione della tesi di laurea e per aver firmato l'Introduzione a questo saggio; il professor Paolo Momigliano Levi e l'Institut d'histoire de la Résistance et de la société contemporaine en Vallée d' Aoste, per la preziosa collaborazione nell'approfondimento

degli aspetti storici trattati; il professor Roberto Nicco, per la documentazione fornita e la Prefazione; il Conseil de la Vallée per il patrocinio; l' editore Alessi per la cortesia dimostrata; il Centro culturale "Roberto Ronchi" di Milano, per aver incoraggiato la realizzazione di questo volume.