

## Un'asimmetria istituzionale storicamente consolidata: le funzioni prefettizie del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

di  
Roberto Louvin\*

**Sommario:** 1. Premessa: l'asimmetria come portato storico. - 2. Un *unicum* nel quadro statale ed europeo. - 3. Fonti formali e continuità d'esercizio. - 4. Tra attacchi striscianti e aperte contestazioni. - 5. L'intervento stabilizzatore della Corte costituzionale. - 6. Uno spettro ampio di funzioni delegate e decentrate. - 7. Il raccordo con la Questura e i rapporti con gli altri uffici dello Stato. - 8. Funzionalità e limiti di un modello difficilmente esportabile. - 9. Una valutazione generale. - 10. Spunti conclusivi.

### 1. Premessa: l'asimmetria come portato storico

Vi sono situazioni di rilevante asimmetria interna ancora inesplorate nell'ordinamento italiano che denotano un'elevata differenziazione istituzionale nei territori ad autonomia speciale<sup>1</sup>. In questo scritto, si attirare l'attenzione su una regione in cui le funzioni statali di rappresentanza del governo centrale e di coordinamento delle forze dell'ordine, oltre a numerosi altri compiti riconducibili alla figura del Prefetto, sono da sempre svolte da un organo della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Si tratta di un caso unico nell'ordinamento statale e di una formula raramente utilizzata anche nel quadro di altri ordinamenti europei. Questa strutturazione è

---

\* Professore Associato, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Università di Trieste.

<sup>1</sup> Tra i più recenti contributi sull'autonomia regionale valdostana: G.F. FERRARI, *Valle d'Aosta*, in *Le Regioni*, 5/2011, 877 ss.; A. MASTROPAOLO, *Specialità e asimmetrie: la Regione Valle d'Aosta*, in *Astrid Rassegna*, n. 1, 2012 e A. POGGI., A. MASTROPAOLO, *Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. La specialità della Valle d'Aosta tra fatto e norma*, in *Le Regioni*, 6/2017, 1165 ss.

stata a lungo confinata in un cono d'ombra, anche in relazione alla scarsa visibilità generale dell'azione prefettizia nel quadro del sistema delle autonomie<sup>2</sup> e pochi sono i riferimenti a questa figura nelle trattazioni del diritto regionale. Il profilo sobrio di chi svolge professionalmente l'azione prefettoriale e le sue rare esternazioni, ad eccezione di alcune situazioni emergenziali e di rilevante tensione sociale, mantiene l'organo titolare della prefettura distante dalla luce dei riflettori. Perfino nelle specifiche trattazioni dell'ordinamento regionale della Valle d'Aosta si rinvengono rari approfondimenti di questo crisma della specialità<sup>3</sup>.

Originariamente connesso ad una situazione di estrema tensione prodotta dalle tensioni annessionistiche esplose alla fine del secondo conflitto mondiale<sup>4</sup>, la formula di delega della rappresentanza del Governo nazionale ad un organo locale individuata dal Governo italiano nel cosiddetto Pre-Statuto del 1945<sup>5</sup> si è dimostrata congeniale all'instaurazione di un duraturo rapporto collaborativo che ha dimostrato di poter superare le molteplici controversie insorte nel tempo.

Dopo aver ricostruito la trama normativa di questa delegazione permanente di poteri che ha fatto recentemente oggetto di un'ampia ricerca di approfondimento<sup>6</sup>, preciseremo gli effetti positivi svolti dall'intervento della Corte costituzionale che ha tracciato in via definitiva la cornice procedurale entro la quale ricondurre le future evoluzioni di questo istituto. Tenendo conto della particolarità di questo assetto, difficilmente esportabile *sic et simpliciter* presso la generalità di altri contesti

---

<sup>2</sup> Sull'istituto prefettizio nell'ordinamento repubblicano: C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016. Approfondisce il ruolo svolto dal corpo prefettizio nei tempi attuali anche F. CONO, *Oltre la prefettura: il prefetto riserva della Repubblica*, ESI, Napoli, 2021.

<sup>3</sup> Almeno fino alle più recenti e approfondite ricostruzioni: cfr E. ALBANESI, *Il governo regionale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (cur.), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, 167-195.

<sup>4</sup> Ricostruite, in diverse prospettive, da M. LENGÉREAU, *Une sécession manquée*, Musumeci, Aosta, 1984, e A. DÉSANDRÉ, *Sotto il segno del Leone. Genesi dell'autonomia valdostana fra forze locali e poteri centrali (1945-1949)*, Musumeci, Aosta, 2015.

<sup>5</sup> Per cui rinviamo a E. ROTELLI-E. VITTA, *L'autonomia regionale della Valle d'Aosta. Profili storici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 1973; R. ARTAZ, *Il decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 e disposizioni collegate*, Fondazione Courmayeur, Quart, 1995, con introduzione di A. PREDIERI, *All'inizio dell'autonomia della Valle d'Aosta*, e D. ROCCA (cur.), *I decreti luogotenenziali del 1945*, Stylos, Aosta, 2007.

<sup>6</sup> R. LOUVIN (cur.), *Studio sulla funzione prefettizia del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, Giappichelli, 2002.

regionali, riteniamo che, oltre ad una miglior conoscenza di questo frammento della specialità regionale, il suo studio possa offrire spunti di miglioramento nei rapporti tra lo Stato e le regioni anche laddove queste funzioni siano oggi interamente trattenute dall'autorità statale

## 2. Un *unicum* nel quadro statale ed europeo

Prima ancora dell'entrata in vigore dello Statuto speciale<sup>7</sup> era stata conferita la funzione prefettizia ad un organo elettivo regionale della Circoscrizione amministrativa autonoma Valle d'Aosta, e più precisamente al Presidente del Consiglio della Valle, organo che si sarebbe poi sdoppiato tra le figure del Presidente della giunta regionale (rappresentante della Regione e capo dell'esecutivo) e del Presidente del Consiglio regionale (vertice dell'assemblea legislativa).

Questa configurazione fu conferita alla Circoscrizione autonoma quando il suo territorio era ancora sotto il controllo del governo militare alleato. La conferma di questa 'liberalità' delle autorità italiane sorprese non poco le rappresentanze diplomatiche francesi che seguivano con attenzione il rispetto da parte italiana delle garanzie nei confronti della minoranza francofona<sup>8</sup>. L'istituzione prefettizia nella Valle non aveva radici profonde, essendovi stata solo una sottoprefettura nel periodo in cui la Regione era ricompresa nella provincia di Torino, poi elevata al pieno rango prefettizio in occasione dell'istituzione ad opera di Mussolini della Provincia di Aosta nel 1927.

L'avversione nei confronti dei prefetti di nomina governativa da parte della popolazione valdostana, soprattutto in conseguenza della politicizzazione della funzione prefettizia come *longa manus* del regime fascista e della sua gestione

---

<sup>7</sup> L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4.

<sup>8</sup> Secondo le fonti d'archivio: *cfr* Relazione dell'Ambasciatore di Francia al Ministro degli Affari esteri del 29 febbraio 1948, Cartella MAEF Europe, 1944/1970, dossier 94, 66.

autoritaria sotto la Repubblica sociale italiana<sup>9</sup>, ha condotto a prefigurare un ordinamento autonomo dai forti connotati di *self government* in cui la funzione di rappresentanza del governo potesse essere svolta da un organo locale<sup>10</sup>. Ciò è avvenuto per effetto del d.lgs.lgt. n. 545 del 7 settembre 1945, contestualmente alla soppressione della Provincia di Aosta e all'istituzione della Circonscrizione – in seguito Regione – autonoma per effetto di quella che alcuni studiosi hanno definito una 'suggerione elvetica', come se questo schema organizzativo, estraneo al modello generale praticato nel sistema regionale italiano, potesse avere tratto ispirazione dall'assetto cantonale svizzero. In verità, i poteri esercitati, in Svizzera, dai cantoni sono differenti e più consistenti. Nel Canton Vallese confinante con la Valle d'Aosta il compito di mantenere l'ordine pubblico, disporre delle forze di polizia e militari del Cantone e esercitare i poteri straordinari in caso di pericolo è affidato in via esclusiva all'esecutivo cantonale (*Conseil d'Etat du Valais*), con il solo obbligo di comunicare immediatamente al proprio organo legislativo cantonale (*Grand Conseil du Valais*) i provvedimenti adottati<sup>11</sup>.

Oltre al timore delle reazioni locali, anche la consapevolezza di poter consegnare in quel preciso frangente questo rilevante potere a un soggetto fidato, il Prof. Federico Chabod, aveva rafforzato nelle autorità centrali la convinzione che di poter fare a meno di un soggetto estraneo al contesto locale e proveniente dal corpo prefettizio nazionale. Negli anni 1946-1948 spirava, oltretutto, un vento contrario al mantenimento della stessa funzione prefettizia a livello nazionale e l'aperto contrasto insorto all'interno dell'Assemblea costituente lasciò impregiudicata la questione e l'Assemblea, al termine dei propri lavori, decise "di non decidere"

---

<sup>9</sup> Su questi antefatti: T. OMEZZOLI, *Prefetti e fascismo nella provincia d'Aosta, 1926-1945*, Le Château, Aosta, 1999.

<sup>10</sup> Questo rapporto è stato ritenuto tipico esempio di *self-government* all'inglese, con attribuzione di funzioni statali ad organi elettivi locali. Questa tesi risalente agli anni Settanta e ancora sostenuta da R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, 7a ed., Giuffrè, Milano, 2002, 10, si richiama ad una nozione di autogoverno risalente agli anni Cinquanta: M. CANTUCCI, *Autogoverno*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1957, 1556. Di diverso avviso è invece A. PREDIERI, *All'inizio dell'autonomia della Valle d'Aosta ... cit.*, p. 5. che la riconduce alla nozione di vera e propria autonomia.

<sup>11</sup> Const. Canton du Valais, art. 56: «*Le Conseil d'Etat assure l'ordre public et dispose à cette fin des forces policières et militaires du canton. Il exerce les pouvoirs extraordinaires en cas de danger grave et imminent, en avisant immédiatement le Grand Conseil des mesures qu'il prend*».

riguardo al mantenimento o meno nell'ordinamento repubblicano dell'organo prefettizio così fortemente contestato, rinviando la questione alla legislazione ordinaria successiva<sup>12</sup>.

Questo spiega perché non fu riportato nello Statuto riguardo il richiamo nominale alla figura prefettizia, ma fu solo ribadita, al termine di uno spigoloso dibattito in Assemblea, la devoluzione a favore della Valle di questi poteri, con riferimento ai singoli aspetti di queste funzioni.

### 3. Fonti formali e continuità d'esercizio

La principale fonte normativa di questa originale figura bicefala, spesso qualificata come 'Giano bifronte', dell'organo presidenziale regionale - titolare di rappresentanza sia statale che regionale - è il già ricordato d.lgs.lgt. 545/1945 che all'art. 4 assegna all'organo apicale dell'istituzione regionale i compiti di esecuzione delle deliberazioni del Consiglio e di rappresentanza della Circoscrizione autonoma, stabilendo che «Ad esso spettano tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al prefetto e al presidente della deputazione provinciale, in quanto non rientrino nella competenza del Consiglio della Valle». Il Presidente riveste dunque un triplice ordine di funzioni: regionali, statali (prefettizie) e provinciali<sup>13</sup>.

Il decreto luogotenenziale conteneva un'ulteriore disposizione riguardo al mantenimento dell'ordine pubblico, a cui avrebbe dovuto provvedere il Consiglio della Valle, a mezzo di reparti di polizia dello Stato e di reparti di polizia locale, secondo le direttive del Governo verso il quale era responsabile. Questo compito sarà riassegnato, nel successivo Statuto, al solo organo monocratico presidenziale.

---

<sup>12</sup> Il contrasto era tale che, come nota Guido Melis, i Costituenti non riuscirono alla fine a definire «un modello amministrativo, diverso da quello fondato sul modello gerarchico ministeriale, sul centralismo come garanzia dell'unità nazionale, sulla continuità degli uomini e della cultura amministrativa»: G. MELIS, *La pubblica amministrazione*, in M. DE NICOLÒ (cur.), *Costituente, Costituzione, riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1988, 58.

<sup>13</sup> E. ALBANESI, *Il governo regionale ... cit.*, pp. 67-182.

Il disegno innovativo di questo assetto autonomistico era decisamente innovativo. Nel territorio regionale non avrebbero dovuto operare in parallelo organi statali e regionali: la Circoscrizione (poi Regione) autonoma avrebbe dovuto costituire l'unico ente amministrativo di riferimento per la maggior parte dei servizi pubblici statali, regionali e provinciali erogati, con la sola eccezione di quelli contenuti nel nucleo centrale dei poteri dello Stato (la difesa e la giustizia) che la dottrina rubrica sotto la denominazione di *fonctions régaliennes*. In conseguenza di questa impostazione furono operati, già a metà degli anni Quaranta, alcuni fondamentali trasferimenti di personale statale e di servizi in precedenza demandati ad enti ed uffici dipendenti dallo Stato operanti su scala provinciale<sup>14</sup>. Di capitale importanza fu anche l'assegnazione alla Circoscrizione autonoma delle attribuzioni altrove spettanti alle Sovrintendenze alle antichità e belle arti e al soppresso Provveditorato provinciale agli studi di Aosta, i cui servizi vennero demandati alla neo-istituita Sovrintendenza agli studi per la Valle d'Aosta<sup>15</sup>.

Lo Statuto speciale non ha riprodotto, riguardo ai compiti prefettizi, la formula esplicita usata nel decreto luogotenenziale, per cui si evince solo implicitamente la conferma della loro attribuzione al Presidente della Valle d'Aosta<sup>16</sup> attraverso la puntuale ripresa delle specifiche attribuzioni che si ricollegano a tale funzione.

Il Presidente della Regione - che è «organo della Regione»<sup>17</sup> e non anche organo dello Stato - opera con particolari funzioni nel quadro dei rapporti fra lo Stato e la Regione e «per delegazione del Governo della Repubblica provvede al mantenimento dell'ordine pubblico, secondo le disposizioni del Governo, verso il

---

<sup>14</sup> Tra essi l'Ufficio sanitario provinciale, l'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, il Comando gruppo del corpo delle foreste, l'Ufficio provinciale del commercio e dell'industria, il Comitato provinciale di assistenza e di beneficenza pubblica, il Consorzio provinciale antitubercolare, l'Ente provinciale per il turismo e la Camera di commercio, industria ed agricoltura. Questi servizi sono stati assunti dalla Circoscrizione autonoma ex art. 12 del d.lgs.lgt. n. 545 del 1945, dalla Valle d'Aosta affinché vi provvedesse con propri uffici e personale.

<sup>15</sup> Per effetto del D.lgs.c.p.s. 23 dicembre 1946, n. 532, art. 1 e 5 e del D.lgs.c.p.s. 11 novembre 1946, n. 365, art. 8.

<sup>16</sup> Denominazione introdotta i dall'art. 2, c. 1, lett. a), della l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

<sup>17</sup> Stat. Spec., art. 15, c. 1.

quale è responsabile, mediante reparti di polizia dello Stato e di polizia locale»<sup>18</sup>. Lo stesso Presidente dirige inoltre le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo, verso il quale è responsabile<sup>19</sup>. Il raccordo del Presidente della Valle con le istanze governative, in esclusiva rappresentanza degli interessi della Valle, è rafforzato dall'obbligo di convocarlo per le sedute del Consiglio dei ministri «quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione»<sup>20</sup>.

Lo Statuto ha individuato tre distinti ordini di competenze in capo al vertice regionale, avendo riguardo all'origine di tali compiti, classificabili in tre tipi: funzioni proprie, funzioni delegate e funzioni decentrate<sup>21</sup>. Per lo svolgimento delle funzioni prefettizie non è richiesto uno specifico giuramento di fedeltà: attesa la necessaria appartenenza del Presidente al Consiglio regionale e alla luce della sua speciale funzione di raccordo tra i due livelli di governo, si è ritenuta sufficiente la prestazione del giuramento prescritto al momento dell'assunzione della carica di consigliere<sup>22</sup>.

L'ordinamento della funzione prefettizia in Valle d'Aosta ha trovato conferma e applicazione a mezzo della particolare fonte normativa delle 'norme d'attuazione'. Singolari e anomale sono state quelle emanate nei primi decenni dell'autonomia<sup>23</sup>,

---

<sup>18</sup> Stat. spec., art. 44, c. 1. È però previsto che in casi eccezionali, ove lo richieda la sicurezza dello Stato, sia lo stesso governo ad assumere direttamente la tutela dell'ordine pubblico.

<sup>19</sup> Ivi, art. 44, c. 2. In virtù di delegazione del Presidente della Repubblica, allo stesso Presidente della Regione competerebbe anche di istituire, previa deliberazione della Giunta, gli uffici di conciliazione nei comuni della Valle e di provvedere a nomina dei giudici conciliatori (Stat. Spec., art. 41), ma questi compiti sono cessati per effetto dell'istituzione degli uffici del giudice di pace (l. 21 novembre, 1991, n. 374). La compressione di questo ruolo statutario di autogoverno per effetto di legge di rango ordinario, benché avallato dalla Corte costituzionale, ha sollevato dubbi interpretativi: G. FADEL, *L'istituzione del giudice di pace al vaglio della Corte costituzionale dal punto di vista delle prerogative statutarie di due Regioni: una frattura veramente necessaria rispetto alla tematica del giudice conciliatore?*, in *Giur. it.*, 1994, 392 ss.

<sup>20</sup> Stat. spec., art. 44, c. 3.

<sup>21</sup> E. ALBANESI, *Il governo regionale ... cit.*, 167-169.

<sup>22</sup> «I consiglieri regionali prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, prestano giuramento di essere fedeli alla Repubblica e di esercitare il loro ufficio al solo scopo del bene inseparabile dello Stato e della Regione autonoma della Valle d'Aosta» (Stat. spec. art. 23).

<sup>23</sup> Esempio di 'auto-assunzione' di competenze da parte della Regione è la l.r. 15 maggio 1953, n. 1, che attribuiva al Presidente della Giunta regionale le competenze demandate a livello nazionale ai prefetti. Questa forma di assunzione di competenza è stata censurata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 76 del 1963.

mentre più conforme ai principi generali è stato l'intervento che ha consentito, per legge ordinaria, il trasferimento alla Regione degli immobili statali già destinati a sede dell'ex Prefettura di Aosta<sup>24</sup>.

La funzione prefettizia del Presidente è stata poi ribadita dal principale atto di trasferimento di poteri amministrativi alla Regione, la l. n. 196 del 1978, che ha delegato alla Regione Valle d'Aosta le competenze riguardanti il riconoscimento e l'acquisizione della personalità giuridica da parte delle persone giuridiche private<sup>25</sup>. Dal tenore di un'altra disposizione contenuta in questa legge, in cui si precisa che «Resta ferma, altresì, la competenza del presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta per quanto concerne le attribuzioni che nel rimanente territorio nazionale spettano, in materia di segretari comunali, ai prefetti delle rispettive provincie»<sup>26</sup>, si deduce che la regola della devoluzione della attribuzione prefettizia è a tutti gli effetti operante. Numerose altre norme hanno poi confermato l'impostazione tendente alla regionalizzazione degli uffici altrove statali<sup>27</sup>.

L'unica norma d'attuazione in tema di poteri prefettizi emanata in base alla procedura oggi prescritta ex art. 48 bis dello Statuto per l'elaborazione di queste norme è il d.lgs. n. 45 del 2015, in virtù del quale è stata espressa la riserva per cui «Restano ferme le rispettive competenze del Ministero dell'interno e del Presidente della regione nell'esercizio delle sue funzioni prefettizie in materia di contrasto alle infiltrazioni malavitose negli organi elettivi degli enti locali e le ipotesi di sospensione, incandidabilità e decadenza dalle cariche elettive disciplinati dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235»<sup>28</sup>. Evidenti altri segni di conferma delle attribuzioni prefettizie si trovano anche in forma derogatoria rispetto all'allocazione ordinaria dei poteri a favore dei titolari di prefetture<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> l. 14 agosto 1971, n. 907, art. 1.

<sup>25</sup> L. 16 maggio 1978, n. 196, art. 42. Tale potere è stato successivamente confermato e ampliato dal d.p.r. n. 182 del 1982.

<sup>26</sup> L. n. 196/1978, art. 58, c. 2.

<sup>27</sup> Tra questi vanno annoverati il d.lgs. 10 aprile 2001, n. 183, il d.lgs. 26 ottobre 2010, n. 192 e il d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 13.

<sup>28</sup> D.lgs. n. 45 del 2015, art. 1, c. 4.

<sup>29</sup> Il d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, art. 16 disponeva che «La concessione (per l'esercizio di impianti di distribuzione di carburanti per uso di autotrazione, n.d.r.) ... viene rilasciata dal prefetto

Nel corso degli anni Ottanta la legislazione statale ha mantenuto questa linearità<sup>30</sup>, con esempi di notevole sinergia fra il Ministero dell'interno e la Regione Valle d'Aosta come quello che individua nel Presidente della giunta regionale il soggetto deputato a curare «il coordinamento e l'unità di indirizzo amministrativo-contabile delle attività dei vari uffici di amministrazione e contabilità degli organi periferici dell'Amministrazione della pubblica sicurezza»<sup>31</sup>.

#### 4. Tra attacchi striscianti e aperte contestazioni

Dal quadro tracciato finora potrebbe desumersi una perfetta corrispondenza di vedute tra organi statali e regionali in relazione a questo assetto devolutivo. La realtà è però ben diversa e un'analisi più approfondita rivela profonde fratture e scontri sotterranei, alternati a periodi di effettiva e leale cooperazione. I momenti di crisi più acuta si sono registrati ciclicamente, a circa vent'anni di distanza uno dall'altro.

Il primo episodio in controtendenza rispetto all'apertura devolutiva si è registrato già nel 1946, quando il Presidente della Valle, Federico Chabod, si dimise per motivi di salute. In quella circostanza, in via del tutto riservata, stesso Chabod invitò la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero degli interni ad interrompere l'intenso scambio informativo di quegli anni - in altri termini, l'esercizio della funzione di *intelligence* caratteristico dell'organo prefettizio - suggerendo che non si facesse più affidamento, in futuro, per questo compito sul suo successore *in pectore* che lo aveva fortemente avversato capeggiando durante il suo mandato il fronte che perseguiva l'ottenimento di una garanzia internazionale sull'autonomia regionale.

---

competente per territorio e, per la Valle d'Aosta, dal Presidente della Giunta regionale ...». Dello stesso tenore erano anche il D.P.R. n. 1269 del 1971.

<sup>30</sup> Come nel caso dei compiti in materia sociale assegnati al Presidente della Regione dalla l. n. 763 del 1981 in ordine al riconoscimento della qualifica di profugo: «Per le province di Trento e Bolzano provvedono i rispettivi commissari del Governo e per la Valle d'Aosta il presidente della Giunta regionale»: Il Presidente della Regione è qui posto sullo stesso piano dei commissari del governo delle province autonome.

<sup>31</sup> D.P.R. n. 417 del 1992.

Chabod suggerì di utilizzare, come canale informativo, la figura del Presidente della Commissione di coordinamento, organo di estrazione prefettizia già istituito dal decreto luogotenenziale del 1945 a scopo di controllo amministrativo. Questo funzionario nominato dal Ministero degli interni – tendenzialmente ma non necessariamente un Prefetto - avrebbe dovuto limitare la propria azione al solo controllo sulle leggi regionali, ma nei fatti svolse a lungo una penetrante azione di *intelligence* operando per molti decenni, in via riservatissima, una stretta sorveglianza sulle persone che svolgevano attività al vertice delle istituzioni della Regione – veri e propri ‘osservati speciali’ – e sulle tensioni politiche e sociali del territorio, talora addirittura istigando azioni volte a reprimere le tendenze maggiormente radicali dell’autonomismo locale.

Un secondo momento di tensione si è registrato all’epoca della crisi istituzionale nota con il nome di “crisi del fil di ferro”<sup>32</sup>. Uno scontro istituzionale particolarmente aspro portò allora alla nomina da parte del Presidente del Consiglio Aldo Moro di un prefetto in qualità di commissario *ad acta*, per la convocazione di una seduta del Consiglio della Valle, non potendosi ovviamente ricorrere – in presenza di uno scontro diretto proprio nei confronti del Presidente della Regione – all’esercizio di questo compito commissariale da parte dell’organo di vertice della Valle. Parallelamente, in quegli stessi mesi, fu il Presidente della Commissione di coordinamento dell’epoca, il Prefetto Mario Castellucci, a tentare un affondo che mirava ad azzerare la competenza prefettizia svolta dall’organo regionale.

Sostenendo che lo Statuto del 1948 avrebbe avuto un effetto abrogativo del decreto luogotenenziale e che sarebbe così venuto meno il riconoscimento generale della funzione prefettizia alla Regione, sulla base di una singolare interpretazione di *obiter dictum* contenuto in un precedente giurisprudenziale della Corte

---

<sup>32</sup> Ci si riferisce ad una complessa vicenda avvenuta nel 1966 in relazione ad un traumatico cambio di maggioranza dalla giunta di autonomista e di sinistra (c.d. coalizione “del Leone”) alla prima maggioranza di centro-sinistra.

costituzionale<sup>33</sup>, il Prefetto Castellucci reclamava il ripristino dell'istituto prefettizio nella Regione e la sua 'parificazione' alle altre regioni a statuto autonomo<sup>34</sup>. In un suo scritto, pubblicato su una rivista giuridica nazionale, è palpabile l'avversione nei confronti degli istituti autonomistici; la sottoscrizione dell'articolo con la qualifica esplicita di "Prefetto-Presidente della Commissione di coordinamento per la Valle d'Aosta" (anteponendo la qualifica di Prefetto a quella di Presidente della Commissione di coordinamento, come se la seconda fosse derivata dalla prima) palesa l'intento di rivendicare proprio per il Presidente della Commissione di coordinamento le attribuzioni di cui si discute.

Dopo un ventennio di apparente quiete, la devoluzione delle funzioni prefettizie era nuovamente messa in discussione, all'inizio degli anni Novanta, sebbene questa volta in maniera più surrettizia. La strategia governativa puntava di nuovo ad assegnare determinate nuove competenze, anziché al Presidente della Regione, proprio al Presidente della Commissione di coordinamento. Appare chiaro il disegno governativo di "depotenziare" la Presidenza della Regione, favorendo la crescita competenziale dell'organo di controllo che però, di lì a poco, avrebbe totalmente perso la propria ragion d'essere per effetto della l. cost. n. 3 del 2001.

Un evidente segnale in questa tecnica senso si manifestava con il mancato conferimento al Presidente della Regione dei compiti di accertamento della sussistenza di eventuali cause di sospensione dei mandati elettivi e di notifica del relativo provvedimento agli organi politici collegiali che hanno convalidato l'elezione o deliberato la nomina. Si dispone che « Per la regione siciliana e la regione Valle d'Aosta le competenze del commissario del Governo sono esercitate, rispettivamente, dal commissario dello Stato e dal presidente della commissione di coordinamento »<sup>35</sup>. Un ulteriore "colpo di mano" era poi messo in atto in tema di riconoscimento delle persone giuridiche, disponendosi che «I compiti spettanti in

---

<sup>33</sup> Sent. Corte cost. n. 40 del 1961, che però non disconosceva l'esistenza dei poteri prefettizi del Presidente, ma ricordava incidentalmente che "la materia della tutela dell'ordine pubblico è di spettanza dello Stato". La «spettanza allo Stato» non impedisce ovviamente che la funzione possa essere esercitata, dal Presidente della Regione.

<sup>34</sup> M. CASTELLUCCI, *Carenza della funzione del prefetto nella regione della Valle d'Aosta*, in *Comuni d'Italia*, 2, 1966.

<sup>35</sup> L. 19 marzo 1990, n. 55, art. 15, c. 4-ter.

base alle disposizioni del presente regolamento al prefetto e alle prefetture si intendono riferiti, per le province autonome di Trento e di Bolzano ai commissari di governo e ai rispettivi uffici, e per la regione Valle d'Aosta al presidente della commissione di coordinamento e al suo ufficio»<sup>36</sup>. Il contrasto con la normativa attuativa dello Statuto speciale era evidentissimo e alla Regione non restava che impugnare la norma ottenendo, nel 2003, una fondamentale ed esemplare pronuncia della Corte costituzionale.

## 5. L'intervento stabilizzatore della Corte costituzionale

La Corte costituzionale ha messo fine a questa erosione della competenza prefettizia dell'organo regionale dichiarando che "non spetta allo Stato, e per esso al Governo, stabilire con regolamento che i compiti spettanti in base alle disposizioni del regolamento medesimo al prefetto e alle prefetture sono riferiti, per la Regione Valle d'Aosta, al presidente della commissione di coordinamento e al suo ufficio, anziché al Presidente della Regione»<sup>37</sup>.

La sentenza, sopravvenuta all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione abolitiva del sistema dei controlli sulle leggi regionali che aveva privato il Presidente della Commissione di Coordinamento delle sue funzioni originarie, ha rimesso le cose in chiaro e posto fine ai ripetuti tentativi di minare alla base il sistema devolutivo, ribadendo l'esistenza di una «posizione prefettizia che, globalmente considerata, non pare suscettibile di soppressione nella sua totalità»<sup>38</sup>.

Questa sentenza stabilisce un punto fermo, una sorta di *backstop* che impedisce arretramenti unilaterali dello Stato e convoglia i possibili cambiamenti futuri nell'alveo della procedura prescritta per l'adozione delle norme di attuazione ex

---

<sup>36</sup> D.p.r. n. 361 del 2000.

<sup>37</sup> Co. Cost., sent. 16 gennaio 2003, n. 38.

<sup>38</sup> R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta. Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo*, Musumeci, Aosta, 1997, 65. Di diverso avviso E. GIZZI, *Regione Valle d'Aosta*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 439, nt. 21, che riteneva tale posizione comprimibile in quanto priva di copertura costituzionale.

art. 48-bis dello Statuto speciale, facendone oggetto di necessaria condivisione tra le autorità statali e regionali. Malgrado ciò, il rafforzamento del sistema di prevenzione e di repressione della corruzione, avviato negli anni Novanta ha riproposto per l'ennesima volta la questione dell'esercizio di compiti di natura prefettizia, portando lo Stato a stabilire che i provvedimenti disposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri per la sospensione e la pronuncia della decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche elettive regionali siano notificati « a cura del prefetto del capoluogo della Regione, al competente consiglio regionale per l'adozione dei conseguenti adempimenti di legge. Per la regione siciliana e la regione Valle d'Aosta le competenze di cui al presente articolo sono esercitate, rispettivamente, dal commissario dello Stato e dal presidente della commissione di coordinamento»<sup>39</sup>.

La reviviscenza funzionale del Presidente della Commissione di coordinamento evidenziava il permanere della volontà ministeriale di tenere in vita funzioni prefettizie in capo ad un organo ormai privo di attribuzioni, ma probabilmente avvertito dell'apparato ministeriale come presenza simbolicamente necessaria in quel territorio. Questa volta, il ripristino del modello originario è avvenuto per il tramite di una norma di attuazione chiarificatrice che ha definitivamente posto fine alla nomina ministeriale di prefetti in veste di presidenti della commissione di coordinamento, tenendo «ferme le rispettive competenze del Ministero dell'interno e del Presidente della regione nell'esercizio delle sue funzioni prefettizie in materia di contrasto alle infiltrazioni malavitose negli organi elettivi degli enti locali e le ipotesi di sospensione, incandidabilità e decadenza dalle cariche elettive ...»<sup>40</sup>.

Questa norma d'attuazione riconduce dunque di nuovo inequivocabilmente ad una attribuzione delle funzioni repressive altrove svolte dai prefetti in capo al Presidente della Regione. Al tempo stesso, l'espressione "le rispettive competenze" consente di sciogliere il nodo teorico di una possibile notifica di cui sia destinatario lo stesso capo dell'esecutivo regionale. In questo caso, come opportunamente

---

<sup>39</sup> D.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235.

<sup>40</sup> D.lgs. n. 45 del 2015, art. 1, c. 4.

osservato, competerebbe allo stesso Ministro degli interni significare il contenuto del provvedimento al rappresentante della Regione<sup>41</sup>.

## 6. Uno spettro molto ampio di funzioni delegate e decentrate

L'espletamento dell'azione prefettizia da parte del Presidente della Regione investe diversi ambiti e si dispiega all'interno di quattro macro-aree riguardanti rispettivamente 1) rappresentanza del Governo e relazioni con il sistema delle autonomie; 2) gestione dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica e protezione civile 3); polizia amministrativa, interventi socio-economici e trasporti, protezione sociale, diritti dei cittadini e migrazione; 4) funzioni elettorali e anagrafiche.

Le modalità di attuazione di questa delega permanente sono state ricostruite per la prima volta attraverso uno studio minuzioso che restituisce puntualmente tutta la vastità di questi compiti<sup>42</sup>. Nel rinviare il lettore a questo volume per ulteriori approfondimenti, sembra qui utile evidenziare solo due aspetti amministrativi di grande rilievo, riguardanti rispettivamente l'organizzazione interna regionale per il coordinamento di queste funzioni tramite dell'Ufficio di Gabinetto e il relazionamento esterno sviluppato nel corso degli anni nei riguardi del principale operatore tecnico con cui costantemente si raccorda l'autorità prefettizia, ossia la Questura.

L'esercizio della delega prefettoriale ha preso forma allorquando è stata creata la Circoscrizione autonoma con il trasferimento di un piccolo nucleo tecnico-amministrativo che già prestava servizio presso la prefettura statale aostana nel regime precedente. Insieme al personale, la circoscrizione autonoma ha ereditato anche l'impianto archivistico strutturato nel corso dei quindici anni di vita della

---

<sup>41</sup> Secondo E. ALBANESI, *Il governo regionale ...*, cit., 182, "In base ad un'interpretazione sistematica della normativa (...) sembra potersi concludere nel senso che con riguardo alla Valle d'Aosta, in questo caso, debba essere il Ministro dell'interno a procedere alla notifica".

<sup>42</sup> R. LOUVIN (cur.), *Studio sulla funzione prefettizia ...* cit.

prefettura aostana<sup>43</sup>, scelta che ha evitato rotture nella memoria storica, oltre che rispetto all'esperienza amministrativa pregressa.

Il perno e nucleo ordinatore dell'intera funzione prefettizia, per i necessari raccordi amministrativi, è costituito dall'Ufficio di Gabinetto, la cui azione si esplica prioritariamente nel supportare il Presidente della Regione nella cura e nel coordinamento delle attribuzioni prefettizie, ed in modo particolare di quelle riguardanti la rappresentanza istituzionale, l'ordine e la sicurezza pubblica<sup>44</sup>. L'azione dell'ufficio di gabinetto del Presidente della regione è considerata sostanzialmente estranea alla logica della stretta fiduciarità politica, ragion per cui essa rimane anche spesso sottratta allo *spoil system* praticato per il complesso della dirigenza regionale<sup>45</sup>.

Il coordinamento relativo all'ordine e alla sicurezza pubblica, nel delicato raccordo tra diverse professionalità e responsabilità (Presidenza della Regione, Questura, Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo Forestale e Comuni valdostani) è operato attraverso il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica (C.O.S.P.) che il Presidente della Regione presiede nella sua veste prefettizia<sup>46</sup> e a cui prendono spesso parte, in virtù delle particolarità dell'ordinamento valdostano, anche il Comandante del Corpo Forestale della Valle d'Aosta<sup>47</sup> e il Presidente del Consiglio Permanente degli Enti Locali (CPEL) in rappresentanza dei Sindaci dei Comuni

---

<sup>43</sup> Questo impianto è stato mantenuto sostanzialmente immutato fino al 1997. L. OPERTI, *Continuité archivistique et discontinuité politico-culturelle dans la phase de la fondation de la Région autonome de la Vallée d'Aoste*, in *Arbido*, 5, 2004, 28 nota che «l'on avait tout simplement procédé à une opération de "lifting" en modifiant ce qu'il y avait de trop "fasciste" ou de trop daté»: dopo la rottura politica e amministrativa del 1945 si sono mantenute tradizioni e pratiche archivistiche molto radicate.

<sup>44</sup> Funzioni derivate minori, sempre nell'interesse dell'azione prefettizia, si rinvengono fra quelle assegnate all'Avvocatura regionale, alla Segreteria particolare del Presidente della Regione e all'Ufficio Stampa.

<sup>45</sup> Esempio è lo svolgimento delle funzioni da parte dell'attuale titolare dell'ufficio che ha diretto il Gabinetto per oltre 22 anni, al servizio di ben 10 diversi presidenti.

<sup>46</sup> L. 1<sup>o</sup> aprile 1981 n. 121, art. 20.

<sup>47</sup> Il Corpo Forestale della Valle d'Aosta non è stato interessato, come nel resto d'Italia, dalla soppressione del Corpo Forestale dello Stato e dalla sua incorporazione nell'arma dei Carabinieri.

della Regione. In una forma analoga si tengono anche tutte le riunioni che hanno valenza di “Conferenza permanente” previste dalla normativa vigente<sup>48</sup>.

L’Ufficio di Gabinetto è il tramite esclusivo dei rapporti con le Forze di Polizia, a cui assicura il sostegno strumentale, finanziario e logistico della Regione per le diverse esigenze rappresentate, e con le Forze Armate. Nell’ampio novero dei compiti assegnati all’Ufficio di Gabinetto figura anche la gestione delle competenze “antimafia”, in sinergia con la locale Questura<sup>49</sup>. Di particolare interesse, in questo settore, vi sono le attività di accesso ai cantieri finalizzato a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti per le quali il Presidente della Regione si avvale dei Gruppi Interforze istituiti nell’ambito della sorveglianza delle grandi opere<sup>50</sup>.

L’esercizio delegato della funzione prefettizia determina, per la Protezione civile, un assetto tecnico-burocratico compatto nella gestione della sala operativa regionale attiva in Valle d’Aosta che velocizza il flusso di raccolta e scambio delle informazioni con il Dipartimento della protezione civile, un flusso che si sviluppa direttamente all’interno dell’ente attraverso la collaborazione tra gli attori principali del sistema regionale di protezione civile.

Quanto alle altre funzioni, i compiti tecnici per il loro esercizio sono distribuiti tra diversi organi, a partire dalla Segreteria generale della Regione (per le responsabilità relative alla prevenzione della corruzione e i procedimenti per il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato di associazioni e fondazioni). Nel suo ambito operano l’Osservatorio economico e sociale<sup>51</sup> e la Struttura enti locali (per la vigilanza sugli enti locali e sull’Agenzia regionale per la gestione dei segretari degli enti locali, per le funzioni ispettive prefettizie in materia anagrafica, demografica e di stato civile, per le pratiche di cambio del nome o cognome, i rapporti con il Consiglio permanente degli enti locali equivalente ai Consigli delle Autonomie locali delle regioni a statuto ordinario, per gli

---

<sup>48</sup> D.p.r. 17 maggio 2001, n. 287 e D.p.r. 3 aprile 2006, n. 180.

<sup>49</sup> Con l’unica eccezione della competenza per la documentazione antimafia, assegnata alla Questura.

<sup>50</sup> D.lgs. n. 159 del 2011, art. 93 D.m. 14 marzo 2003.

<sup>51</sup> L.r. n. 10 del 2 marzo 2010, assolve nell’ambito del Sistema statistico nazionale (SISTAN) i compiti al di ufficio di statistica della Regione e di ufficio di statistica prefettizio, anche come Osservatorio regionale del mercato del lavoro.

adempimenti in materia di polizia locale e la toponomastica). In un territorio di ridotte dimensioni risulta funzionale la concentrazione in un unico servizio regional-prefettizio dei compiti in materia elettorale, come la sovrintendenza allo svolgimento delle consultazioni elettorali e referendarie statali e regionali, l'organizzazione delle consultazioni elettorali e referendarie e la vigilanza sui servizi elettorali dei comuni.

Un terzo corposo blocco di funzioni fa capo al Dipartimento legislativo e aiuti di Stato e riguarda le sanzioni amministrative (in materia di guida di autoveicoli<sup>52</sup> e di attività bancarie)<sup>53</sup> e gli affari generali di prefettura (ricorsi gerarchici contro gli atti del Questore, compiti riguardanti armi ed esplosivi, polizia amministrativa, immigrazione e pratiche di cittadinanza, affari di culto, scioperi, procedure conciliative nei servizi pubblici essenziali, beni confiscati alla criminalità organizzata, patenti di servizio e qualifica di agente di pubblica sicurezza agli addetti alla polizia locale).

Il quarto e ultimo blocco di competenze si concentra nel Dipartimento di Protezione civile e Vigili del fuoco che supporta il Presidente nella cura e nel coordinamento delle attribuzioni prefettizie inerenti la protezione e la difesa civile<sup>54</sup>. In questo campo, la Regione può svolgere un'efficace azione unitaria di collegamento anche con organizzazioni e associazioni internazionali operanti nel settore e in stretto rapporto con il Soccorso Alpino Valdostano<sup>55</sup>, rendendo efficiente la rete di cooperazione transfrontaliera e interregionale<sup>56</sup>. L'avvenuta

---

<sup>52</sup> Potendo anche disporre di personale bilingue in relazione all'elevato numero di veicoli provenienti dai paesi francofoni confinanti.

<sup>53</sup> A seguito della l. n. 689 del 1981.

<sup>54</sup> In risposta alle emergenze per rischi industriali, per l'esercizio dei trafori internazionali e la ricerca delle persone scomparse.

<sup>55</sup> Il Soccorso alpino valdostano (l.r. 11 agosto 1975, n. 39, art. 11) è ente di diritto privato, che assolve un servizio pubblico ed è sottoposto alla vigilanza della Regione (l.r. 17 aprile 2007, n. 5, art. 2).

<sup>56</sup> La Regione ha stipulato convenzioni di mutuo soccorso con il Canton Vallese e con la prefettura dell'Alta Savoia.

regionalizzazione del Corpo dei vigili del fuoco completa il quadro di questo modello compatto a protezione delle persone e del territorio<sup>57</sup>.

Sono da ricordare infine alcuni servizi specialistici e talune strutture di supporto anch'esse attinenti a funzioni prefettizi. Si provvede mediante strutture regionali (e non statali) all'erogazione di prestazioni economiche continuative (come i benefici per combattenti ed equiparati) e agli adempimenti prefettizi relativi alle tossicodipendenze, nonché alle tutele dei minori<sup>58</sup>, tra cui i minori stranieri non accompagnati. Sono pure assunti in sede regionale, tramite il Dipartimento trasporti e mobilità sostenibile, i provvedimenti ordinari e straordinari per la circolazione di quasi tutte le categorie di utenti sulle strade, comprese le autorizzazioni in deroga per la circolazione di trasporti speciali ed eccezionali e per la circolazione festiva, ai sensi del Codice della Strada e la facoltà di sospendere temporaneamente (in conformità alle direttive del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) la circolazione.

Una notazione finale va riservata alle attività di gioco che si svolgono presso il Casino di Saint-Vincent, istituito nel 1946 proprio sulla scorta dei poteri prefettizi riconosciuti dal d.lgs.lgt. n. 545 del 1945<sup>59</sup>. Le funzioni relative alla casa da gioco sono però riconducibili alla competenza prefettizia unicamente per quanto riguarda i profili di ordine e sicurezza pubblica<sup>60</sup>.

## **7. Il raccordo con la Questura e i rapporti con gli altri uffici dello Stato**

La Questura di Aosta - ufficio del Ministero dell'Interno che esercita le sue funzioni nel territorio della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* - ha assunto compiti speciali rispetto agli omologhi uffici del restante territorio nazionale in relazione alle

---

<sup>57</sup> Funzioni trasferite alla Regione dalla l. n. 196 del 1978 (art. 19) e attuate con l.r. 19 marzo 1999, n. 7: il Corpo valdostano dei vigili del fuoco/*Corps Valdôtain des Sapeurs-Pompiers* è equiparato al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

<sup>58</sup> L.r. n. 1 del 2002, allegato A), punto 4, lett. k).

<sup>59</sup> Il Decreto del Presidente Chabod fu ratificato dal Consiglio della Valle il 17 ottobre 1946.

<sup>60</sup> Sulla genesi e lo sviluppo costituzionale ed amministrativo dell'attività di gioco in Valle d'Aosta: P. LUCAT, *La Casa da gioco di Saint-Vincent*, in P. COSTANZO-R. LOUVIN-L. TRUCCO (cur.), *Lineamenti ...*, cit., 442-444.

particolarità dell'ordinamento regionale. Oltre al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, assolve alcuni compiti tecnici di valenza amministrativa derivati da altre funzioni prefettizie (licenze di porto d'armi, rilascio dei passaporti, pratiche in tema di migrazione extracomunitari, Daspo ...) <sup>61</sup>. Profili che meritano attenzione sono la produzione e il rilascio della certificazione antimafia, occasione di potenziamento operativo della locale Questura per l'iscrizione delle imprese nella c.d. *White list*, elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti ad infiltrazione mafiosa <sup>62</sup>. Per regolamentare i poteri di accesso ai cantieri, compito spettante al Prefetto per prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, la Presidenza della Regione ha opportunamente conferito al Questore un'apposita delega per consentire ai Gruppi Interforze di essere direttamente convocati e coordinati dal Questore per gli accessi presso i cantieri di opere pubbliche, garantendo così trasparenza in operazioni che vedono la stessa Regione in funzione di stazione appaltante <sup>63</sup>.

I rapporti della Presidenza, nella sua funzione prefettizia, con gli altri uffici dello Stato di cui il Presidente dovrebbe assumere il costante coordinamento (in particolare l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del Territorio), pur improntati alla massima collaborazione, non portano ad esercitare un vero e proprio "indirizzo". Va ricordato, al riguardo, che l'art. 13 dello Statuto speciale prescrive che gli uffici finanziari dello Stato nella Regione comunichino, ai fini dell'accertamento delle imposte dirette erariali, alla Giunta regionale la lista dei contribuenti domiciliati nella Valle che possiedono redditi tassabili al loro nome mediante ruolo; gli stessi uffici finanziari sono inoltre tenuti a riferire alla Giunta i provvedimenti adottati in base alle indicazioni ricevute dalla stessa. Siamo però di fronte a competenza regionale propria e assegnata alla Giunta, non riconducibile al ruolo prefettizio. Un coordinamento tra la norma statutaria (in gran parte depotenziata rispetto alla sua

---

<sup>61</sup> Per una dettagliata ricognizione: R. LOUVIN (cur.), *Studio sulla funzione prefettizia ...* cit. 97-101.

<sup>62</sup> L. n. 936 del 1982, art. 3, ult. c. e, da ultimo, dalla l. n. 190 del 2012.

<sup>63</sup> Determinazione assunta in accordo con il Centro Operativo DIA di Torino il 18 dicembre 2013, la cui legittimità è stata confermata dal TAR Valle d'Aosta, sent. 12 gennaio 2016, n. 6.

portata originaria) e l'ordinamento regionale andrebbe effettuato mediante un intervento di armonizzazione ex articolo 48 bis dello Statuto.

## 8. Funzionalità e limiti di un modello difficilmente esportabile

Le funzioni prefettizie si svolgono in sede regionale mediante un'organizzazione a carattere "promiscuo": all'interno alcune strutture, il personale svolge cumulativamente attività di matrice statale (collegate alle funzioni prefettizie) e di matrice regionale-provinciale. In linea di massima, ciò avviene salvaguardando un alto livello di funzionalità e assicurando sempre elevati standard in termini di efficienza, neutralità e riservatezza. L'attività formativa del personale è talvolta, ma non sempre, sviluppata direttamente in collaborazione con il Ministero dell'Interno.

Si potrebbe in un certo senso parlare di una funzione prefettizia 'diluita' e svolta in parallelo con lo svolgimento di compiti amministrativi locali. Anche sul piano regolamentare interno, non si è mai messa in luce una precisa separazione tra compiti aventi diverso fondamento normativo e che sono espletati in connessione tra loro, con livelli di compenetrazione variabili a seconda della veste in cui risulta essere coinvolta la figura del Presidente della Regione. In questo, il sistema regionale valdostano ha dimostrato un'elevata capacità adattativa, ricercando costantemente, in accordo con le autorità statali, soluzioni pratiche ai problemi operativi che si sono di volta in volta presentati.

Non del tutto evidenti sono, invece, le ragioni per le quali non ha preso corpo in Valle d'Aosta il processo di concentrazione degli uffici statali nella forma di una prefettura-ufficio territoriale del governo<sup>64</sup>: il tema è complesso e l'attuazione di un simile disegno richiederebbe sicuramente l'emanazione di un'apposita norma di attuazione statutaria. Alla prova dei fatti, comunque, il meccanismo risulta avere

---

<sup>64</sup> In argomento: L. VIOLINI, *I nuovi uffici territoriali del Governo: quale rapporto con il sistema delle autonomie*, in *Le Regioni*, 2, 2001, 241-248 e V. CERULLI IRELLI, *La struttura e le funzioni dell'amministrazione periferica dello Stato: verso il "nuovo" Ufficio Territoriale del Governo*, in *Italiadecide*, 2012.

dato finora buona prova, soprattutto nell'esercizio delle funzioni in materia di protezione civile e di calamità naturali, di viabilità e mobilità internazionale. Anche nel fronteggiare la recente pandemia da *coronavirus*, la contestualità di esercizio di funzioni presidenziali proprie e prefettizie da parte dell'organo di vertice della regione si è rivelata utile, malgrado le evidenti incomprensioni che si sono manifestate in ordine agli interventi normativi di contrasto alla pandemia<sup>65</sup>.

Più problematici sono invece i profili di contrasto della criminalità organizzata, emersi con particolare intensità in occasione dello scioglimento, per la prima volta nella storia, di un consiglio comunale valdostano per infiltrazioni mafiose<sup>66</sup>. Pur in mancanza, nel caso in esame, di precisi riferimenti procedurali da seguire, si è tuttavia proceduto in maniera lineare, portando il procedimento a conclusione con una condotta non diversa da quella che avrebbero seguita da parte delle prefetture ordinarie.

L'allarme suscitato da diverse indagini giudiziarie legate alla presenza della criminalità organizzata di stampo mafioso in Valle d'Aosta ha fatto sollevare in sede parlamentare interrogativi sull'opportunità di mantenere la saldatura tra i compiti prefettizi e il ruolo di guida politica della Regione<sup>67</sup>. Nucleo centrale del ragionamento di chi si oppone alla configurazione attualmente in essere è la convinzione che il Presidente di Regione svolgendo la funzione prefettizia sia contemporaneamente 'controllore e controllato', costituendo perciò una "una rilevante anomalia"<sup>68</sup>, finendo per minare la fiducia e il rispetto dei cittadini e

---

<sup>65</sup> La sent. C. cost. n. 37 del 2021, originata dall'impugnativa di una legge valdostana, ha qualificato la profilassi internazionale come vera e propria materia-oggetto e non come materia trasversale. Per un commento: B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 2021.

<sup>66</sup> Il 10 febbraio 2020 il Consiglio comunale di Saint-Pierre è stato sciolto con decreto del presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 143 del d.lgs.18 agosto 2000, n. 267.

<sup>67</sup> Le iniziative hanno preso avvio con un'interrogazione al Ministro dell'Interno il 4 settembre 2018 da parte della Deputata Elisa Tripodi: il Governo ha risposto che «La specialità statutaria della Valle d'Aosta, con particolare riferimento ai compiti attribuiti al Presidente della Regione in alcune materie di competenza prefettizia, non risulta aver determinato criticità rispetto all'attività delle forze di polizia».

<sup>68</sup> Lo ha evidenziato una seconda interrogazione, il 17 dicembre 2019, a seguito dell'indagine per scambio elettorale politico-mafioso *Egomnia* che aveva condotto alle dimissioni, il 14 dicembre 2019, del Presidente della Regione. Alla richiesta se il Governo intendesse «valutare l'opportunità di promuovere iniziative di carattere normativo volte alla separazione della figura

gettando ombre su strumenti di reazione dello Stato necessari a proteggere da possibili infiltrazioni criminali il tessuto politico-amministrativo regionale. La presunta 'anomalia' di questa configurazione è stata sottolineata anche da autorevoli voci<sup>69</sup> e il dibattito si è sviluppato con riferimento principalmente ad un ipotetico conflitto con gli artt. 5 e 97 della Costituzione.

Il Governo, nella discussione delle reiterate iniziative parlamentari, ha sempre ribadito la convinzione di dover tenere ferma questa particolarità ordinamentale in quanto, come affermato anche dal Ministro degli Interni Salvini, «Le misure da adottare, sia sul versante della sospensione cautelare degli amministratori coinvolti nell'inchiesta che relativamente all'avvio di procedure di accesso per la verifica dell'eventuale sussistenza di forme di infiltrazione o condizionamento mafioso, dovranno trovare necessario accordo con il presidente della regione autonoma Valle d'Aosta, a cui l'ordinamento autonomo attribuisce l'esercizio delle funzioni sopra citate».

Un punto fermo è stato messo alla Camera dei Deputati dalla risoluzione che ha impegnato il Governo «a porre in essere, per quanto di competenza, tutte le iniziative volte a promuovere un confronto con la regione Valle d'Aosta, al fine di verificare le modalità ed i criteri per modificare l'articolo 4 del d.lgs.lgt 545/1945, che attribuisce le funzioni prefettizie al presidente della regione, eliminando una situazione che, ad avviso dei firmatari del presente atto, si pone in contrasto con l'articolo 5 della Costituzione, nel superiore interesse della regione e dei cittadini valdostani»<sup>70</sup>. Benché si tratti di un campanello d'allarme non trascurabile, non risultano al momento essere state attivate iniziative concrete al riguardo.

---

elettiva del presidente della regione da quella del prefetto, quale rappresentante del Governo» è stato risposto che «la separazione delle due figure non può che essere disposta secondo la procedura prevista per le norme di attuazione dall'articolo 48-bis dello Statuto speciale, e non con legge ordinaria (...) tale tema non potrà che essere oggetto di confronto nella stessa Commissione paritetica».

<sup>69</sup> Il parlamentare e costituzionalista Stefano Ceccanti ha evidenziato in Commissione l'opportunità di ragionare su soluzioni normative che, nel pieno rispetto dell'autonomia regionale, potessero rimedio a quella che definiva «una anomala sovrapposizione di ruoli».

<sup>70</sup> Risoluzione n. 7/00534 del 28 ottobre 2020.

## 9. Una valutazione generale

Il modello speciale attuato in Valle d'Aosta ripropone, come ha osservato Giancarlo Rolla richiamando il pensiero di Hugo Preuss, l'antico problema del rapporto tra sovranità ed autonomia come questione di "grado" dell'autonomia<sup>71</sup>. È fondamentale in questo senso aprire una seria riflessione su questa forma di amministrazione statale indiretta che trova il suo riferimento ideale nell'art. 5 della Carta costituzionale e in particolare nel dovere della Repubblica di attuare "nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo".

Alla luce di quanto finora avvenuto, è evidente che l'esistenza di un organo distinto che rappresenti il potere centrale in un dato territorio autonomo non è un dogma: l'esempio valdostano dimostra come vi siano, soprattutto in contesti particolari e a scala ridotta, possibilità di esercitare funzioni di questo genere in via delegata. Il modello, d'altra parte, risulta perfettamente coerente anche con la tradizionale filosofia originaria degli Stati unitari, essendo stato teorizzato già oltre due secoli in Francia<sup>72</sup>.

Che la funzione prefettizia possa assumere configurazioni differenti è d'altra parte provato anche da altre forme di rappresentanza dello Stato presso le autonomie speciali: il riferimento di maggior interesse in Italia, in questo senso, è senz'altro quello attualmente vigente in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, non solo per la sua coincidenza con la dimensione provinciale, ma soprattutto, perché realizza anch'esso – come in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, sebbene in modo ancora riconducibile ad organi statali – il superamento della tradizionale figura del Prefetto. Nel caso preso in esame, il sistema di sostituzione pensato e messo in opera fin dal d.lgs.lgt. n. 545 del 1945, a ben vedere, ha attuato un metodo perfettamente coerente con l'impianto costituzionale, come definito dall'art. 116,

---

<sup>71</sup> G. ROLLA, *Continuità e trasformazione dell'istituto prefettizio: considerazioni di diritto comparato*, in R. LOUVIN (cur.), *Studio sulla funzione prefettizia ...* cit. 97.

<sup>72</sup> Il *Décret* del 14 dicembre 1789 dell'*Assemblée Nationale Constituante sur la constitution des municipalités, suppression des anciennes juridictions et communautés locales*, art. 49, prefigurava la possibilità che i corpi politici locali potessero essere, oltre che titolari di poteri propri, anche affidatari di compiti delegati dall'amministrazione generale dello Stato.

primo comma, per cui le regioni a Statuto speciale “dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia”<sup>73</sup>.

È la distinzione tra i due ruoli che deve essere chiara e lasciare spazio a semplificazioni fuorvianti. Il Presidente della Regione assume, per determinate questioni e in alcune circostanze, la “veste” di Prefetto, ma non si assimila alla corrispondente figura istituzionale statale, rimanendo in tutto e per tutto un organo esclusivamente regionale. Il Presidente “fa” il Prefetto, non “è” un Prefetto.

Il processo svolto nell’arco di settant’anni attesta una forte “interiorizzazione” di questo per potere da parte dell’intero apparato regionale e della “diluizione” di queste competenze in buona parte dell’organizzazione regionale, evitando la loro concentrazione in un unico servizio ed impedendo così il formarsi di un nucleo amministrativo tendenzialmente separato dal resto dell’amministrazione. Siamo in presenza di un modello integrato, di elevata funzionalità e grande risparmio economico, che evita la duplicazione di uffici e funzioni.

La ‘camaleontica’ figura del Prefetto svolge compiti diversissimi, per cui esige un’elevata specializzazione da parte degli apparati regionali. Dove il Presidente non sembra disporre di tutti gli strumenti necessari è nel promuovere e coordinare la cooperazione tra le amministrazioni statali e l’adeguamento tecnologico delle dotazioni strumentali degli uffici<sup>74</sup>: l’esclusione della Valle d’Aosta dall’ambito di applicazione del d.lgs. n. 300 del 1999 la Valle d’Aosta ha segnato un disallineamento che dovrebbe essere opportunamente corretto<sup>75</sup>.

L’impulso prefettizio regionale emerge invece nel coordinamento delle funzioni di sicurezza e nei momenti emergenziali, prendendo tono nel quadro evolutivo della pubblica amministrazione con lo sviluppo di forme concrete di *soft power*, tratto distintivo del moderno agire pubblico. Occorrerebbe però perseguire una più intensa definizione formale delle procedure mediante i necessari strumenti legislativi attuativi: questo metterebbe l’amministrazione al riparo dal rischio di

---

<sup>73</sup> M. COSULICH, *La rappresentanza dello Stato italiano nei territori ad autonomia speciale*, in R. LOUVIN (cur.), *Studio sulla funzione prefettizia ... cit.*, p. 156.

<sup>74</sup> Come vorrebbe il d.p.r. 3 aprile 2006, n. 180, art. 2.

<sup>75</sup> L’art. 10 dispone infatti che «Le disposizioni del presente regolamento non si applicano nella regione Valle d’Aosta e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

possibili contenziosi. Le carenze normative hanno diverse cause, tra cui spicca anche la mancanza di una cultura forte dell'autonomia presso le istituzioni centrali che ha generato ostilità e resistenze striscianti rispetto alla piena attuazione del modello singolare della piccola regione alpina. La ridotta dimensione demografica della Regione ha tuttavia permesso di sperimentare soluzioni innovative, grazie a comportamenti regionali orientati più alla mediazione che al conflitto.

Tra i fattori critici, si deve mettere in evidenza la diminuzione delle risorse disponibili per effetto della crisi economica e dell'attuazione del federalismo fiscale ai sensi dell'art. 119 della Costituzione<sup>76</sup>, oltre alla crescente instabilità governativa della Regione, ripetutamente stigmatizzato in dottrina<sup>77</sup>, che comporta i risvolti negativi in termini di funzionalità nell'assolvimento dei compiti di raccordo. Questo vorticoso *turn-over* al vertice ha rafforzato la capacità degli apparati burocratici regionali di operare in sostanziale continuità, indipendentemente dalla tenuta politica delle maggioranze del momento, ma il danno resta evidente denotando mancanza di pensiero strategico nel lungo periodo da parte della Regione per accompagnare i fenomeni di trasformazione in atto. Un ulteriore elemento contingente sta accelerando la trasformazione dell'istituto: lo sviluppo di modalità operative informatizzate da parte della pubblica amministrazione che rende oggi possibile un dialogo serrato a distanza con gli apparati burocratici centrali, riducendo le sedi decentrate a funzione di meri terminali. Da ciò discende una forte necessità di adeguamento tecnico, ma soprattutto il bisogno di un ripensamento dei compiti più discrezionali che può svolgere il Presidente nell'esercizio della sua funzione prefettizia.

## 10. Spunti conclusivi

---

<sup>76</sup> In riferimento all'art. 27 della l. n. 42 del 2009.

<sup>77</sup> G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2, 2020, 235-275. Il tema è ripreso anche da F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, 1071-1073.

L'avvenire di questo assetto istituzionale fa oggi discutere, non solo per le criticità messe in luce nel paragrafo precedente, ma anche in relazione ad eventuali future riforme del meccanismo elettorale che riguarda il Presidente della Regione, a tutt'oggi fermo alla forma parlamentare originaria del 1948. Qualora venisse attuato un procedimento di elezione diretta di quest'organo, ciò potrebbe rimettere in discussione l'attuale delega delle funzioni prefettizie?

Ci si è chiesto se l'elezione diretta del Presidente – espressamente contemplata dall'art. 15 dello Statuto speciale – possa determinare una caducazione della funzione prefettizia delegata<sup>78</sup>. Un'eventuale modifica della normativa elettorale non sembra però sollevare dubbi al riguardo, mentre di converso un effetto elettorale stabilizzatore offrirebbe migliori garanzie di continuità per l'assolvimento del compito di rappresentanza del governo centrale. Ciò rafforzerebbe una potenzialità insita nella funzione prefettizia e la coniugherebbe bene con la caratura e le attribuzioni generali del Presidente all'interno dell'ordinamento valdostano, ossia il ruolo dell'organo prefettizio come soggetto mediatore del conflitto sociale ed economico. Un utile elemento chiarificatore del sistema sarebbe anche il riconoscimento della delegabilità dei compiti in discorso a favore del Vice-Presidente della Regione che a termini di legge statutaria regionale già oggi «sostituisce il Presidente della Regione in caso di assenza o di impedimento temporaneo dello stesso»<sup>79</sup>.

È bene, conclusivamente, formulare qualche considerazione sull'ipotesi, avanzata in sede politica locale, di *découplage*, ossia di dissociazione e scorporo di questa funzione con conseguente assegnazione della stessa ad altro soggetto indipendente, collegato all'autorità centrale e separato dall'ente autonomo, ipotesi non contrastante, in astratto, con la pronuncia della Corte costituzionale n. 38 del 2003 ma subordinata ad un formale accordo fra Stato e Regione.

In primo luogo, è da valutare il problema finanziario di un'eventuale 'restituzione' allo Stato di questo compito. Il nodo dei costi è rilevante, perché si profilerebbe una

---

<sup>78</sup> Se lo chiede F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma ...*, cit., 1073, nt. 47 ma l'autore non formula una risposta definitiva al riguardo.

<sup>79</sup> L.r. 7 agosto 2007, n. 21, art. 3, c. 2.

duplicazione rispetto alla spesa attuale sotto molteplici punti di vista: costi logistici di sedi e apparecchiature, spese per il personale, la formazione, le strutture di supporto e di accompagnamento ...<sup>80</sup>. Ma l'aspetto più delicato sarebbe piuttosto lo scioglimento delle complesse interconnessioni presenti all'interno dell'amministrazione regionale per lo svolgimento contestuale e parallelo di attività di matrice statale e regionale. L'estrapolazione delle prime e il loro conferimento ad altro ente depaupererebbe l'attuale funzione pubblica regionale, sia in termini di dotazione del personale che di funzionalità complessiva con una perdita dell'attuale unitarietà d'azione.

Quale effetto produrrebbe poi, sul territorio di appena 125.000 abitanti già burocraticamente sovraffollato di enti pubblici, l'introduzione di un nuovo soggetto nel perimetro operativo della funzione pubblica regionale? Che cosa conseguirebbe alla perdita del ruolo oggi consolidato della Presidenza regionale come perno dell'azione di tutto il sistema delle autonomie? Come reagirebbe il sistema ad una duplicazione di interlocuzione verso i soggetti pubblici e privati (enti locali, cittadini, imprese ...)?

Potrebbe nascere un complicato circuito in cui un'eventuale neo-costituita prefettura - magari operante a livello ultra-regionale<sup>81</sup> - dialogherebbe su piani distinti e con diversità di rapporti, a seconda che si rivolga alle autorità regionali in quanto titolari di funzioni legislative e amministrative, regionali o provinciali. Di certo, questa soluzione è da considerare con molta cautela, verificandone a priori la "sostenibilità istituzionale".

Guardando infine alla esportabilità del modello, essa non pare impossibile, anche se si scontra con problematiche di varia natura. La diffusione della formula imporrebbe un ripensamento, al momento difficile, della funzione specifica assolta

---

<sup>80</sup> Una dettagliata analisi di questi costi è stata operata nel gennaio 2014 dalla Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, attraverso la sua relazione «La gestione regionale delle funzioni statali in Valle d'Aosta. Anni 2010-2012».

<sup>81</sup> Ipotesi che potrebbe essere in astratto avanzata, a dispetto delle forti propensioni identitarie del territorio regionale, alla luce della riduzione in atto del numero delle prefetture sulla base del parametro numerico della popolazione residente induce e della tendenza di alcuni rami dell'amministrazione statale ad articolarsi con sedi operanti con valenza pluri-regionale.

unitariamente dall'intero corpo prefettoriale nel senso di garanzia dei diritti e di coesione territoriale.

Al più, si potrebbe pensare al suo utilizzo in contesti limitati e affini, per tipologia e dimensioni, al quadro regionale valdostano.

Tre quarti di secolo di questa originale organizzazione valdostana hanno generato un *know-how* di tutto rispetto. L'istituto è migliorabile, certo, ma può ancora generare risposte positive in termini di efficienza di sistema, di garanzia e di efficace coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, costituendo un'esemplarità paradigmatica di asimmetria<sup>82</sup> virtuosa e di capacità adattamento dell'ordinamento a contesti territoriali speciali, come elemento distintivo, in termini di modellistica istituzionale nella nozione 'allargata' di forma di autogoverno.

---

<sup>82</sup> Si condivide l'osservazione di N. Alessi, *La disciplina della forma di governo delle Regioni quale contenuto eventuale della cultura dell'autonomia*, in *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, p. 126, secondo cui "negli ordinamenti composti, in presenza di diversità fattuali tra diversi enti territoriali (...), non si abbia autonomia senza un certo grado di differenziazione *de iure*". In questo senso anche F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le ist. del fed.*, 2018, 2, 255-271.