

PREFAZIONE

VALERIO ONIDA: COSTITUZIONALISTA, AUTONOMISTA, REGIONALISTA

1. «*Lampada per i miei passi: la Costituzione*»

Nato a Milano nel 1936 da padre sardo e madre siciliana, Valerio Onida riposa nel piccolo cimitero del comune di St. Marcel (Valle d'Aosta) dove si recava ogni agosto. Sposato con Ida Eccher, originaria della Val di Non, ha avuto stretti rapporti di lavoro e consulenza col Trentino-Alto Adige (particolarmente con l'attivissimo Bruno Kessler: vero artefice del «pacchetto» che ha rilanciato le province autonome di Trento e Bolzano) e di colleganza-amicizia con due triestini doc: Livio Paladin – «un genio del diritto costituzionale» – e Sergio Bartole che fu con lui a Pavia fino a quando Onida ritornò definitivamente alla Statale di Milano (1983). E così abbiamo completato i gradi di vicinanza col quintetto delle regioni a statuto speciale.

Successivamente di molte regioni – sia speciali che ordinarie, a cominciare da quella della sua residenza, per la quale fu a lungo membro del Comitato tecnico legislativo – delle Marche e di tante altre Onida prese le difese, così da essere evocato come loro «avvocato», quando nel gennaio 1996 arrivò al Palazzo della Consulta, su designazione parlamentare. Ma, ovviamente, la definizione che più gli si attaglia è innanzitutto quella di costituzionalista, a pienissimo titolo, solidamente autonomista e, quindi, regionalista convinto.

La scansione essenziale è quella che prende vita dalla «passione civile» per quel testo – la Costituzione – sul quale tornerà numerose volte, a partire da un primo contributo scientifico pubblicato nel *Digesto delle discipline pubblicistiche* (1989), preceduto di pochi anni dall'ampio capitolo sui

Questa prefazione è di Enzo Balboni

Principi fondamentali inserito nel manuale Amato-Barbera, la cui I edizione è del 1984, per concludersi con un piccolo trattato di altissima divulgazione – *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica* – che l'ed. Il Mulino inserì nella collana Farsi un'idea (2004). Venne successivamente aggiornato, riedito 3 volte e largamente diffuso fino alla IV ed. *post mortem*, curata dall'allieva Marta Cartabia, che vi ha aggiunto un capitolo di aggiornamento¹.

Come si addice ad un grande educatore-formatore il suo pensiero è chiaro, la prosa tersa, lo stile pacato. Parlandone al plurale ci dice che «Le Costituzioni rappresentano per lo più il frutto di un travaglio che epoche generalmente di grande trasformazione consegnarono alla storia successiva; se durano è perché le ragioni e i principi ispiratori di quel travaglio si solidificano e divengono patrimonio relativamente stabile di una comunità»².

Subito dopo ci presenta la definizione di base: il costituzionalismo nasce e si rafforza come «limite al potere», e lo fa introducendo al lettore la felicissima sintesi consegnataci dalla XVI proposizione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino: «Una società, nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione».

A mio avviso la pietra angolare del pensiero di Onida costituzionalista è già ravvisabile qui.

La Costituzione: nasce dalla storia, filtra e seleziona attraverso i suoi principi fondamentali, ciò che è utile/necessario per lo sviluppo della persona e delle formazioni

¹ Onida non è stato mai geloso del suo sapere tecnico-scientifico ma, volentieri, ha accolto molti inviti divulgativi. Ne cito quattro che lo hanno visto dialogare con: Bosetti, Corradini, Gorrieri e il cardinal Zuppi. È stato autore di un libretto significativamente intitolato *La Costituzione spiegata ai ragazzi* (2011) e prefatore di un altro intitolato *La costituzione nella scuola* (2014). Nelle scuole superiori è andato a parlare di Costituzione numerosissime volte, accogliendo tante richieste e sollecitazioni, financo provenienti dall'Università per la terza età di Milano, dove ha concluso il suo magistero, poche settimane prima della morte.

² V. Onida, *Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubbliche*, UTET, Torino 1989, vol. IV, p. 323.

sociali (che danno vita a «comunità»), garantisce a tutti il godimento dei diritti e limita l'esercizio dei poteri attraverso il loro necessario bilanciamento. In altre parole, è alla Costituzione che spetta la sovranità, essendo il popolo soltanto il titolare, tempo per tempo e caso per caso, delle modalità del suo esercizio.

Due rapide osservazioni preliminari. Onida supera trionfalmente, direi, le prove che il suo amico Zagrebelsky ha, di recente e con voluta durezza, messe in campo per discriminare chi, tra i cultori della materia, può essere enumerato nel campo dei (veri) costituzionalisti e non respinto, invece nella valle di lacrime dei «costituzionisti». Onida infatti ha vissuto, insegnato e lottato per il costituzionalismo: «quel fenomeno politico-culturale che non si esaurisce nel mero fatto che esista una Costituzione, purchessia»³.

In secondo luogo, venendo al campo ristretto di queste mie osservazioni, Onida è un «autonomista per...» e partendo da lì investe molto sulla più forte e strutturata tra le autonomie – territoriali, sociali, funzionali – che si muovono in forza del personalismo comunitario: la Regione, appunto. Ma l'ente regione non è mai assolutizzato né espanso oltre misura nel suo pensiero⁴.

Ne è indizio il fatto che, chiamato ad enunciare i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, si pone nella dichiarata scia di Mortati e ne sviluppa solo quattro: democratico; personalista-solidarista; pluralista e lavorista, fermandosi alla soglia di quell'art. 5 che pure, a partire da Esposito e Berti, è stato considerato il diamante della corona di ogni discorso ri-costruttivo imperniato sul pluralismo autonomistico⁵.

³ G. Zagrebelsky, *Tempi difficili per la Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 2023: si veda la fine e polemica distinzione alle pp. 41-44.

⁴ Anche il più forte e strutturato tra i soggetti dotati di autonomia politica deve giustificare le qualità e le *potestates* che gli sono state attribuite o addirittura, come nel nostro caso, «riconosciute».

⁵ Verso Berti, Pototschnig, Allegretti, Pastori, Rotelli e Balboni, tutti allievi della Scuola di F. Benvenuti, Onida ha mantenuto relazioni di stretta vicinanza scientifica, frequentazione e cordialità. Su ciò vedi *infra* la nota 14, nonché con più ampiezza U. Allegretti e E. Balboni,

È vero che, nella circostanza della confezione del manuale Amato-Barbera, lo sviluppo del principio autonomistico e quello del principio di eguaglianza erano stati affidati ad altri autori (privilegiando in tal modo la funzione didattica) ma, nonostante ciò, colpisce – sul piano della cultura di adesione e della ideologia dichiarata come fonte – che il riferimento primario vada a Mortati, il quale, particolarmente nello stendere le sue *Istituzioni di diritto pubblico* (anche nell'edizione da lui rivista e aggiornata nel 1968-1969)⁶, fa fatica a distaccarsi dalla prevalenza del concetto di «decentramento» su quello di autonomia, considerato concetto opaco, lasciandosi alla fine convincere solo dalla definizione di «autonomia politica» che aveva coniato M.S. Giannini⁷.

Dico questo – senza poter adesso approfondire una tematica che è, oggettivamente, di grande portata – per

Feliciano Benvenuti. *Un amministrativista con lo sguardo costituzionale*, in «Lo Stato», 22, 2024, pp 361-387.

⁶ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, Cedam, 1969.

⁷ È davvero singolare che, nell'ampio panorama dottrinale disponibile per giustificare affinità ed ascendenze, Onida – che è un autonomista convinto – scelga di seguire Mortati, il quale fa molta fatica ad accogliere gli sviluppi necessari del principio autonomistico riferibile non solo alle regioni ma anche a comuni e province. Quello che fu il costituzionalista più influente in Assemblea costituente per la parte democristiana, ha continuato a lungo ad usare il lessico «decentramento regionale», ormai superato, anzi distorto per un lettore delle sue *Istituzioni*. Si veda ad esempio nella VI ed. riveduta, 1962, l'intero cap. II della sez. II: là dove l'illustre Autore – un sincero democratico – parlando dei caratteri generali del comune, si dimentica di dire all'inizio, che dopo lo scheletrico riferimento depositato nell'art. 74 dello Statuto albertino e dopo la soppressione dell'elettività operata dal fascismo, il nuovo art. 128 Cost. squillava con: «I Comuni e le Province sono enti autonomi, nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni» (*ibidem*, p. 816). È vero però che, mentre per Mortati, appartenente ad una precedente generazione, l'autonomia regionale e locale non rivestiva carattere di essenzialità, così non era per Onida. Parlando della scuola milanese, Onida precisa: «Era una scuola distinta da quella romana di Massimo Severo Giannini, meno incline allo sviluppo delle autonomie»: V. Onida e E. Balboni, *Frammenti di una biografia politica*, in C. Buzzacchi e M. Massa (a cura di), *Non abbiate paura delle autonomie*, Milano, Vita e Pensiero, 2022 p. 6.

sottolineare che l'atteggiamento di Onida verso le autonomie – e le regioni – è sempre stato «laico», non fideistico. Nel senso di verificare anzitutto se un certo assetto autonomistico della Repubblica giovava a dare una migliore, più giusta ed efficace, risposta di carattere democratico alle esigenze, alle richieste, alle aspettative delle popolazioni.

Fine ultimo resta la democratizzazione della cosa pubblica, l'organizzazione pluralista come appropriata per una società aperta, quale via per il soddisfacimento dei diritti economico-sociali e per lo sviluppo civile del singolo e delle comunità. Rilevante resta sempre il fine educativo e il metodo partecipativo.

Per adempiere questi compiti, e raggiungere questi traguardi, un ordinamento repubblicano fondato *anche* su autonomie territoriali forti e riconosciute risulta, sulla carta, più attrezzato e capace di raggiungere migliori risultati.

Di qui: «le autonomie per ...» e «le regioni per ...» secondo quella sequenza di scopi e strumenti predisposti per l'ammodernamento dello Stato, che in molti cominciammo ad allestire negli olivettiani *Quaderni di studi regionali*, fin dai primi anni '70. Disse in una di quelle occasioni Onida:

Ritengo corretta l'interpretazione secondo la quale l'attribuzione di competenze amministrative alla regione ai sensi dell'art. 118 ha un carattere di pienezza, di integralità, onde riserve di materie o sub-materie alla competenza amministrativa dello Stato non sono costituzionalmente ammissibili⁸.

2. *Vicinanza con le coordinate essenziali del pensiero cattolico democratico popolare*

È difficile – anzi paradossale – pensare a Onida come a un seguace di Luigi Sturzo, nemmeno a quello del primo quarto del XX secolo. Eppure, ben quattro caratteri essenziali del popolarismo sturziano – che fu il veicolo propulsore

⁸ Intervento di V. Onida in D. Serrani (a cura di), *La via italiana alle Regioni*, Torino, Ed. Comunità, 1972, p. 138.

della concretizzazione politica della nuova dimensione di autonomia comunale e soprattutto dell'idea di regione – sono agevolmente identificabili nella dottrina e nel vissuto di Onida.

Li enuncio sinteticamente mettendomi alla ricerca dei convincimenti profondi e delle radici ideali di chi consapevolmente ha sempre percorso il cammino del cattolicesimo democratico e sociale.

a) Si comincia agli inizi col popolarismo inventato dal pretino di Caltagirone (osteggiato ed esiliato dal Vaticano, detestato dai socialisti ed odiato con spietata efficacia dai fascisti) come un movimento politico autonomo dalla Chiesa, che ad un radicamento ideologico forte: l'ispirazione cristiana su base di laicità, unisse l'apertura continua con la propria base. Di qui: proporzionalismo, voto alle donne, progettualità concreta riversata in punti programmatici chiari e divisivi (*l'Appello ai liberi e forti*) al fine di costruire una democrazia di massa nel nostro Paese. Un disegno lungimirante e di grande modernità, come ci hanno insegnato De Rosa e Ruffilli, che aveva al suo centro la democratizzazione dei ceti popolari e di piccola e media borghesia già amalgamati da un primo associazionismo artigiano, mezzadrile, di piccola e media proprietà, cooperative, casse rurali ecc.

Per questi profili Onida non obietterebbe, credo, ad essere incluso tra i cattolici democratici popolari come all'origine erano stati, tra gli altri, Giuseppe Donati e Francesco Luigi Ferrari, il quale in esilio scrisse il primo lavoro di diritto costituzionale sul regime fascista.

b) Carattere distintivo di quel popolarismo originario era l'importanza data ai programmi presentati agli aderenti e soprattutto agli elettori. Non è adesso il caso di indugiare a cercare parallelismi sul punto, ma voglio ricordare che nel caso più vistoso di partecipazione di Onida alla competizione politica nella sua città, la corsa per le primarie a sindaco di Milano nel 2010, egli rivendicò il fatto che la sua scelta di competere era da un lato del tutto autonoma, non concordata graziosamente col vertice di un partito di riferimento (nello schieramento della sinistra beninteso) e dall'altro dichiarava un certo e distinto programma di governo della

città, scandito in scelte concrete sul traffico, gli inquinamenti, l'urbanistica e le risorse economico-finanziarie da mettere a disposizione. Così la sua entrata in gioco – che alla fine fruttò solo il 13% dei consensi – doveva essere interpretata come una testimonianza di verità in una competizione per elezioni primarie davvero aperte, salvando così un istituto di nascente democrazia dal basso, al quale credeva spendendosi in prima persona.

c) C'è poi un terzo carattere di vicinanza nel passaggio in cui il cattolicesimo democratico delle origini individua l'autonomia dei soggetti territoriali, *in primis* ovviamente il comune, ma con un'attenzione mai prima segnalata all'importanza di un ente nuovo: la regione. Essi sono visti come gli strumenti istituzionali per raggiungere e incrementare la consapevole democratizzazione delle masse popolari.

Sul ruolo specifico della regione dirò qualcosa più avanti; per adesso mi limito a segnalare che Onida è stato, tra i costituzionalisti, il più autorevole e il più franco difensore della provincia quando si cominciò ad assestarle i primi colpi di piccone, successivamente reiterati con la legge Delrio, la cui giustificazione svuota-poltrone e di contrasto ad una quota di corruzione vennero bollati da Onida come volgari e ridicole: pietre scagliate per conto della contro-democrazia. Da studioso, e anche da presidente emerito della Corte costituzionale, egli affermò che, almeno la legge nel 2012 era costituzionalmente illegittima perché privava un ente – che, pur tra bassi e alti, restava di carattere generale (*id est*: politico) – del requisito insopprimibile della elettività dei suoi organi direttivi, non risultando soddisfatto da elezioni indirette il requisito essenziale della democraticità, con relativa responsabilità politica. Anche sotto questo profilo l'autonomismo onidiano è cristallino e senza cedimenti alla moda dei populismi.

d) Resta da accennare ad un ultimo carattere, la laicità, all'interno di una visione di valori cristiana, oltre la testimonianza di vita vissuta a partire dalle esperienze universitarie fucine per arrivare alla carità praticata, in continuità, con i carcerati di Bollate. Mi soccorrono due attestazioni intellettuali: il saggio degli anni '60, nella temperie del Concilio

Vaticano II, contro l'idea più che conservatrice di una *Lex Ecclesiae Fundamental*is e quello sui movimenti ecclesiali anti-istituzionali di contestazione, o come allora si diceva del cattolicesimo di base⁹.

Qui davvero l'ispirazione cristiano-evangelica e l'autonomia del *Christi fidelis laicus* (come Lazzati o Cuminetti) *osculatae sunt* e viene in taglio l'amicizia mista ad ammirazione con Giuseppe Dossetti, coltivata negli ultimi anni di vita del monaco di Montesole. Riprendo qui alcune righe dell'intervista *Frammenti di una biografia politica* che gli feci nei mesi che precedettero la sua morte¹⁰:

Dossetti si sentì spinto a «tornare dal deserto» perché Berlusconi aveva annunciato l'intenzione di liberarsi della Costituzione repubblicana, che lui percepiva come di sinistra. Conobbi Dossetti appunto allora, prima non ne avevo avuto l'occasione. Dal 1994 le istituzioni italiane sono diventate un'altra cosa rispetto a prima. Il cambiamento è stato drastico e rapido. L'Italia non era più quella dei partiti che avevano fatto la Costituzione: era un'altra. Dossetti comprese la pericolosità di questo passaggio, anche sul terreno costituzionale. Aveva una grande intuizione dei fatti politici e di quello che c'era dietro, anche mentre li osservava da lontano, dalla Palestina. I suoi interventi furono un punto di riferimento assoluto.

Posso adesso azzardarmi a chiosare che, in grazia di queste ultime parole: «interventi di riferimento assoluto», nuovamente Onida, nella scia di Dossetti, si riferiva alla Costituzione e alla sua difesa attiva nel senso tante volte ripetuto di una rinascita del «patriottismo della Costituzione» (alla Habermas). Essa può essere «una luce orientatrice e una forza aggregante, capace di vivificare una nuova intesa tra tutte le componenti tradizionali del nostro popolo e di

⁹ V. Onida, *Lo «schema Legis Ecclesiae Fundamental*is» e l'esperienza del costituzionalismo moderno, in *Legge e Vangelo*, Brescia, Paideia, 1972, pp. 169-190; nonché Id., *La crisi di identità dei cattolici italiani: le risposte di Comunione e liberazione e della Lega democratica*, in G. Gualerni (a cura di), *I cattolici degli anni '70*, Milano, Mazzotta, 1977, pp. 85 ss.

¹⁰ Onida e Balboni, *Frammenti di una biografia politica*, cit., p. 15.

stimolare e presiedere a una ripresa collettiva che non ci faccia perdere, forse per sempre, l'ora della storia¹¹.

Accenno, infine e nel modo più contenuto possibile, all'ispirazione cristiana più intima, trovando sostegno nelle parole pronunciate da don Giuseppe Grampa, sua guida spirituale, il quale nella messa esequiale ebbe a dire: «Onida è stato un credente sobrio nell'espressione dei suoi sentimenti religiosi ma assolutamente fedele alla pratica dei sacramenti della riconciliazione e dell'eucaristia. Certo non gli apparteneva la frattura che molti vivono tra fede e pratica dei gesti espressivi della fede»¹².

3. *Sul regionalismo di Onida: attese, realizzazioni, delusioni*

Qui ed ora mi limito a lanciare uno sguardo impressionistico su Onida regionalista – che pure potrebbe essere tema di approfondimento in sede scientifica, a partire dai numerosi saggi critici, dalle relazioni a lui ascrritte nelle decisioni della Corte costituzionale e dalle introduzioni ai volumi pubblicati col titolo *Viva vox constitutionis*¹³.

Onida ha creduto fermamente nelle nuove istituzioni regionali e, fin dagli inizi, nei primi anni '70, si è molto impegnato perché il loro successo fosse anche quello di un rinnovamento del Paese sul piano dell'ammodernamento, dell'efficacia dell'azione amministrativa complessivamente intesa e della partecipazione popolare.

Da un luogo privilegiato per l'osservazione e la progettazione – il gruppo degli esperti per la preparazione dello statuto di autonomia della Regione Lombardia di cui faceva

¹¹ G. Dossetti, *Costituzione e riforme. Discorso agli universitari di Parma, 26 aprile 1995* più volte pubblicato; qui cito da *I valori della Costituzione*, Reggio Emilia, Ed. S. Lorenzo, 1996, p. 119.

¹² G. Grampa, *Uomo della Costituzione credente sobrio ma fedele*, in A. D'Andrea, *Confidando nella Costituzione*, Bari, Cacucci, 2023, p. 122. Dall'omelia esequiale di don Grampa in S. Marco il 17 maggio 2022 ho tratto il versetto del Salmo 119, che fu tanto caro al cardinal Martini da volerlo inciso sulla sua tomba e che ho parafrasato per l'*incipit* di questo contributo.

¹³ Questi ultimi pubblicati presso l'editore Giuffrè dal 2003 al 2009.

parte con Pastori, Bassanini e Zagrebelsky (essendo presidente della giunta Bassetti e presidente della commissione consiliare Ripa di Meana) – fu instancabile propulsore di innovazioni. Queste, come è noto, dovevano battersi con il centralismo politico-burocratico romano, ben rappresentati dal sen. Tesauro e dal prefetto Gizzi.

Sul piano della riflessione scientifica ne scaturirono due volumi di studi pionieristici sulla materia, i quali diventarono i primi punti fermi del nuovo diritto regionale che inaugurava la stagione delle regioni ordinarie, avviando e saggiando la spinta propulsiva dei nuovi statuti¹⁴. Quello della Lombardia, al quale incisivamente contribuì Onida (coi suoi colleghi), divenne presto l'archetipo, anche perché fu il primo dei quindici ad essere approvato in consiglio regionale (30 ottobre 1970) e successivamente dal parlamento¹⁵. La fase più creativa del regionalismo amministrativo ha coinciso con i decreti delegati del 1977 ma Onida non fece parte della commissione Giannini, il cui miglior risultato concettuale consistette nell'affermazione dei «settori organici di materie». D'altro canto qualche coraggiosa sperimentazione ed innovazione legislativa fu portata avanti, come abbiamo segnalato nello svolgimento di questo Volume (ad es. in tema di gestione del territorio e di governo delle acque)¹⁶.

Molti anni dopo, tra il 1996 e il 1998, quando Bassanini era, insieme, ministro per la Funzione pubblica e gli Affari regionali e per le Riforme dell'amministrazione, si procedette verso il massimo possibile del regionalismo ed autonomismo «a costituzione invariata», ma a quel tempo

¹⁴ F. Bassanini e V. Onida, *Problemi di diritto regionale*, vol. I, *Gli statuti regionali di fronte al parlamento – Rilievi critici su una vicenda parlamentare*, vol. II, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1971.

¹⁵ *Ibidem*; come è noto e come documenta il primo volume citato nella nota precedente, si svolse un confronto informale con la Commissione parlamentare (pres. Tesauro) dalla quale scaturirono intese informali che furono riversate nella legge 22 maggio 1971, n. 339, Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Lombardia.

¹⁶ Cfr. in questo volume M. Cecchetti, St. Grassi e G. Barozzi Reggiani, *Le funzioni delle regioni per la tutela dell'Ambiente*.

Onida era già tra i giudici costituzionali, conducendo in quel luogo e con le modalità appropriate per il suo nuovo *status* la sua battaglia autonomista.

Come è stato scritto più volte, il punto più alto fu raggiunto dal regionalismo e dell'autonomismo con l'inserimento in Costituzione del nuovo Titolo V, ma esso coincise con l'inizio di una veloce fase discendente per entrambi. Anche gli studi raccolti in questo volume lo documentano adeguatamente.

A tale riguardo, restando sul piano delle difficoltà e delle delusioni, disponiamo di due attestazioni ricavabili da interviste rilasciate ad allievi-amici nel suo ultimo anno di vita. Del colloquio con Balboni si è già detto¹⁷. Dialogando con Lamarque e Roccella¹⁸ e volendo fare un bilancio anche della sua attività di studioso ed operatore (come consulente e avvocato) si sofferma sul periodo aureo del «nuovo regionalismo» (1970-1972 – decreti delegati del 1977) quando quel disegno riformatore – necessario prima ancora che utile per democratizzare il Paese – era stato lanciato col sostegno culturale della scuola giuspubblicistica dell'Università cattolica, della quale si sentiva partecipe attivo, pur non essendone un componente accademico.

Contrastare le resistenze centralistiche; far prevalere una visione «organica» nella definizione legislativa delle materie da trasferire; sostenere la Corte costituzionale nello sforzo di considerare le esigenze dell'autonomia e della differenziazione (dopo il nuovo Titolo V del 2001) piuttosto che quelle del centro e dell'uniformità; criticare con vivacità la colpevole assenza delle leggi-cornice; sottolineare con la necessaria durezza l'incompiutezza di sedi istituzionali di confronto tra centro e periferie che andassero al di là dell'insufficienza ascrivibile al sistema delle conferenze; stigmatizzare (e al tempo stesso rispingere come ipotesi minore, ma non minima) l'inattuazione almeno dell'integrazione con rappresentanti delle regioni e degli enti locali della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni

¹⁷ Cfr. *supra*, nota 7.

¹⁸ E. Lamarque e A. Roccella, *In ricordo di Valerio Onida*, in «Giustizia insieme», intervista del 15 maggio 2021, ripubblicata il 14 maggio 2022.

regionali (come disposto dall'art. 11, l.c. 3/2001); denunciare la reintroduzione per via legislativa, nel silenzio delle regioni e con l'entusiasmo delle categorie produttive interessate, dei Ministeri dell'Agricoltura e del Turismo, che erano stati aboliti nella tornata referendaria del 1993. Quelli che ho appena, molto sommariamente, enunciati per titoli, sono alcuni degli argomenti adottati da Onida nella sua «lotta per una sano regionalismo»¹⁹.

A questi vorrei aggiungere la sua costante, precisa e competente attenzione ai profili economici-finanziari-tributari, là dove arriva a dirci che «aspetto fondamentale del paradosso del nostro regionalismo è quello finanziario»²⁰. Manca l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, perché è presente solo una finanza regionale «derivata». Per tenersi al riparo con le entrate erariali (in larghissima prevalenza), si va diretti nelle braccia di una drastica centralizzazione delle politiche di spesa, mentre sarebbe indispensabile che le regioni e gli enti locali stabilissero e applicassero tributi propri, beninteso in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. La messa in disparte del fondamentale art. 119 Cost., la balbettante, rapsodica e scadente attuazione del c.d. «federalismo fiscale» (l. 5 maggio 2009, n. 42) impediscono al sistema amministrativo non centrale di funzionare adeguatamente, venendo valutato per quello che fa e non fa.

¹⁹ È peculiare l'uso che Onida fa dell'aggettivo «sano», in questa e in altre circostanze, per connotare la forma di sviluppo di un'istituzione secondo canoni di preta costituzionalità. Ripeterà l'operazione in un'importante occasione già nel titolo della sua relazione fondamentale al convegno di Città dell'uomo del giugno 2005, dopo gli anni di servizio alla Corte e in presenza dell'ampio e a suo parere pericoloso progetto governativo di Berlusconi che sarà bocciato nel referendum popolare del giugno 2006. Cfr. V. Onida, *Per una sana democrazia costituzionale*, Troina, Città aperta ed., 2006, con interventi di Balboni, Grevi, Pastori e Pizzorusso.

²⁰ Tra gli ultimi interventi di Onida nella nostra materia quello pronunciato nel corso di un seminario di studi presso la sede regionale del Piemonte (14 novembre 2018) risulta particolarmente perspicuo e critico delle insufficienze di ordine economico-finanziario, come ben chiarisce la parafrasi del testo *supra*. V. Onida, *Autonomie e regionalismo nell'Italia di oggi*, in «Il Piemonte delle autonomie», 2019, n. 2.

Onida è uno dei migliori esperti della materia, avuto riguardo alle sue complicate tecnicità; così non può sfuggire l'amarrezza della sua conclusione: «le regioni, forse, non si sono battute molto per accrescere i margini della loro autonomia». Ma ciò ridonda, direttamente, sulla qualità e il carattere della loro autonomia politica.

Se dagli ultimi anni (2018-2021) torniamo adesso a quarant'anni prima, allo storico Primo saggio col quale si apre il n. 1 della rivista disciplinare «Quaderni costituzionali» (del cui prestigiosissimo comitato scientifico entra a far parte insieme a Amato, Barbera, Cheli, Elia, Manzella, Paladin e Zagrebelsky), spiegando ai lettori i «recenti sviluppi della forma di governo in Italia», Onida comincia con una attestazione di stima (e di attesa) per le regioni che, negli anni '70, «avevamo ottenuto uno "statuto" certamente importante a forte carica innovativa e di adeguamento allo stesso disegno costituzionale». Nel nuovo ordinamento autonomistico vedeva una positiva innovazione nel campo «dei rapporti fra società e sistema politico» andando al di là del mero fatto di modernizzazione e decentramento dell'assetto amministrativo. Purtroppo, aggiunge, nell'arco di un decennio scarso «sono rimasti in ombra gli elementi di "alterità" delle regioni nei confronti dello Stato e dei suoi apparati di governo». Onida li elenca con precisione:

Le Regioni promotrici di leggi statali e di referendum; le Regioni che concorrono ad eleggere il Capo dello Stato; le Regioni espressione di indirizzi politici locali eventualmente dialettici con quelli centrali, perché locali e non solo per i diversi equilibri fra forze politiche; si sono invece sviluppati gli elementi che fanno delle Regioni articolazioni interne di un sistema politico unitario. Ne fanno fede i fenomeni, tante volte rilevati, di mancata regionalizzazione dei partiti, di stretta interdipendenza fra sistema politico centrale e sistemi politici locali, di conseguente ipersensibilità delle vicende elettorali e politiche locali nei confronti dei processi politici di livello nazionale, e di conseguente sottostima dei temi locali²¹.

²¹ Id., *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in «Quaderni costituzionali», 1981, n. 1, p. 10.

L'impressione complessiva che ne emerge – conclude amaramente Onida – «è che le Regioni abbiano costituito finora più un elemento centrale di un vasto processo di riorganizzazione del sistema amministrativo, che non un fatto capace di incidere a fondo sulla forma di governo e sull'organizzazione costituzionale dello Stato»²².

In nota – e s'immagina con una stretta al cuore – Onida cita una considerazione sul punto, tanto realistica quanto impietosa, dell'amico Paladin, che aveva giudicato, già nel 1979, «morta e sepolta» l'idea di un pluralismo politico e sociale fondato sui poteri locali, e indicato il ruolo delle regioni in quello di «snodo locale della programmazione, sia nella fase ascendente che in quella discendente»²³.

4. *Brevissima conclusione*

Dopo aver repertato numerosi saggi che presentano, a distanza congrua, un giudizio articolato su quello che sono, che sono state e che soprattutto avrebbero potuto essere le regioni in Italia, non mi sento di «fermare» il pensiero regionalista di Onida su poche e semplici proposizioni di sintesi, che porterebbero a ridurre e tipizzare un pensiero culturalmente alto ma inevitabilmente datato, segnato dalle diverse fasi storiche; col pericolo di genericità e banalizzazioni, se non si introducono le necessarie distinzioni e contestualizzazioni.

Onida non ha mai avuto il timore di nuotare controcorrente, anche rispetto alle compagini politico-culturali alle quali si sentiva di aderire. Così non ha demonizzato la *diminutio* del numero dei parlamentari, mentre si era opposto allo svuotamento delle province, il cui indefettibile carattere democratico autonomista richiedeva, a suo parere, che fosse mantenuta l'elezione popolare diretta. In tema di regioni, in un intervento molto critico del 1990, apre la strada alla valorizzazione della differenziazione tra le regioni ordinarie,

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, pp. 10-11, nota 1.

segnalando che «la preoccupazione dominante era per la perequazione, per l'uguaglianza, non per le differenze». E proseguendo, afferma:

Lo stesso comportamento delle Regioni è stato spesso conforme a una logica di non differenziazione: le Regioni hanno bensì rivendicato autonomia, ma più come istanza di rafforzamento di un livello di governo decentrato uniforme, che non come ampliamento della possibilità di differenziazione²⁴.

È ovvio che queste proposizioni non possono essere estratte e considerate isolate dal contesto – normativo e politico – degli anni '90. È ovvio altresì che Onida portò avanti senza timori e infingimenti la sua condanna senza sconti degli egoismi fiscali territoriali, riassunti nella formula pre-secessionista del «residuo fiscale». Lo sguardo favorevole a una certa differenziazione stava insieme alla coppia di concetti autonomia-responsabilità, a partire dall'ambito tributario. Su questo – che è argomento cruciale e decisivo – Onida è sempre stato intellettualmente onesto nella sua coerenza.

Ritornato nel 2005 dopo gli anni di servizio alla Corte nel pieno del dibattito culturale e scientifico, dopo aver criticato per ragioni di metodo e di contenuto il testo presentato dal governo dell'epoca, rivolge dure critiche al farraginoso meccanismo di un controllo parlamentare sul rispetto dell'interesse nazionale (quello in vigore per un trentennio non aveva mai funzionato) ma soprattutto sulla presenza di un nuovo fantomatico sistema finanziario e fiscale, fondato sull'autoproclamazione che «in nessun caso l'attribuzione dell'autonomia impositiva agli enti locali e regionali può determinare un incremento della pressione fiscale complessiva». Ci suonano familiari e contemporanee queste parole soavemente autocompiacenti? Onida le tipicizza così e in un certo modo, le aggiorna per i nostri tempi: «Cioè, si nega con una mano quello che si mostra di

²⁴ Id., *Sviluppo e declino dell'esperienza regionale*, in «Rassegna di documentazione legislativa regionale», Formez, 24, 1991, p. 18.

voler dare con l'altra: l'ideologia anti-fisco prevale sull'idea dell'autonomia e della perequazione»²⁵.

Quanto sopra per incoraggiare gli studiosi della nuova generazione a leggere in profondità, senza paraocchi né pregiudizi, le opere di Valerio Onida, «spirito libero» e pensatore acuto, fortificato da una corroborante tensione comunitaria. Anzi da plurime esperienze comunitarie: famiglia, scuola, università, enti locali e regione su su fino alla globale comunità umana.

²⁵ Id., *Per una sana democrazia costituzionale*, cit., p. 33.