

RISCRITTURA “TOTALE” O “PARZIALE” DEGLI STATUTI DI SPECIALE AUTONOMIA? *

di Antonio Ruggeri

SOMMARIO: 1. Il forte ritardo, temporale e (soprattutto) culturale, della progettazione statutaria e le sue cause. – 2. Le quattro prospettive dalle quali la questione della riscrittura, totale ovvero parziale, degli statuti può essere riguardata (in ispecie, la prospettiva della *promozione e salvaguardia dell'autonomia*). – 3. La prospettiva *procedimentale*, secondo il diritto vigente e secondo la sua possibile riforma. – 4. La questione dal punto di vista dell'*oggetto* ed alla luce del canone della ragionevolezza. – 5. La prospettiva della *tecnica*, nell'alternativa tra revisione dei vecchi ed approvazione di nuovi statuti.

1. *Il forte ritardo, temporale e (soprattutto) culturale, della progettazione statutaria e le sue cause*

La questione di una riscrittura totale ovvero parziale degli statuti di speciale autonomia richiede due osservazioni preliminari: una di ordine generale, l'altra particolare.

La prima riguarda il forte ritardo, temporale e prima ancora culturale, della progettazione statutaria, specificamente per ciò che attiene alla invenzione di soluzioni originali sia rispetto alle Carte in vigore che al titolo V, nell'affannosa quanto problematica ricerca di nuove ragioni a sostegno della specialità. Un ritardo a base del quale stanno verosimilmente più cause, che pur non potendosi ovviamente indagare una ad una (e come si deve), conviene ugualmente richiamare, se non altro al fine di stabilire quali possano essere le concrete prospettive di “seguito” alle proposte ricostruttive ora affacciate.

Per un verso, può dirsi che l'esigenza di un sollecito “adeguamento” degli statuti alla riforma del titolo V è, almeno in parte, resa meno pressante dalla clausola di maggior favore introdotta dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che tuttavia per sua natura presenta limiti evidenti nelle sue applicazioni, il maggiore dei quali – per diffuso riconoscimento – quello della incertezza del confronto tra regime comune e disciplina speciale. Non è tuttavia meno vero che la clausola stessa *potrebbe* di fatto garantire meglio l'autonomia, per il caso (non remotamente prospettabile) che i nuovi statuti “adeguati” alla riforma dovessero prestarsi meno dello stesso titolo V alla salvaguardia dell'autonomia, tenendone pertanto più “basso” il livello rispetto a quello astrattamente prefigurato per le Regioni di diritto comune.

Per un altro verso, sulla progettazione statutaria (e qui il discorso può, almeno in parte, accomunare tutte le Regioni) ha pesantemente gravato l'ipoteca della ridefinizione della forma di governo, sulla carta idonea a muoversi entro spazi non poco estesi, alla ricerca – volendo – di soluzioni anche particolarmente innovative ed inusuali, “miste”, oscillanti tra il modello parlamentare (nelle sue numerose varianti) e quello presidenziale, spazi nondimeno fortemente compressi (ma limitatamente alle Regioni ordinarie) da una giurisprudenza nel complesso tendenzialmente non benevola. Ed è appena il caso di rammentare che, anche per l'aspetto ora considerato, potrebbero astrattamente aversi soluzioni meno costrittive nelle cinque Regioni, sol che appunto gli statuti ne offrano l'opportunità alle leggi chiamate a dare la conformazione della forma di governo, rendendo più lassi i vincoli invece in modo stringente discendenti a carico degli statuti ordinari da alcune discusse previsioni della Carta (come quella relativa al divieto del *ticket* in merito alla elezione del Presidente della Regione e del suo Vice o l'altra che impone il *simul simul* nella durata in carica degli organi di vertice, in caso di elezione a suffragio diretto del Presidente).

* Relazione al Convegno su *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine 12 ottobre 2007.

Per un altro verso ancora (e qui il discorso assume una piega inquietante), un ruolo non secondario può aver giocato l'attesa sfiante di una possibile "riforma della riforma", nel quadro peraltro di un generale rifacimento della seconda parte della Carta, che ha verosimilmente indotto a considerare diseconomica, siccome destinata a pressoché sicuro superamento, l'opera di riscrittura degli statuti nel frattempo posta in essere.

La cosa presenta – come dicevo – un risvolto preoccupante, ulteriormente per la sua parte avvalorando l'idea secondo cui l'uso "congiunturale" ed irresponsabile – come si è ritenuto altrove di chiamarlo – degli strumenti di normazione costituzionale (e, di riflesso, della Costituzione) può esser produttivo di conseguenze negative a cascata, suscettibili di irradiare i loro effetti per l'intero ordinamento. È sufficiente, infatti, la sola progettazione a getto continuo di riforme più o meno "organiche" della Costituzione per alimentare pratiche distorsive della stessa, di varia (comunque rilevante) intensità e, prima ancora, per far diffondere l'idea della complessiva inservibilità della Carta, quali che siano poi le sorti dei progetti suddetti e le soluzioni innovative da questa o quella parte proposte.

Di qui, poi, un senso ugualmente diffuso di disaffezione verso la Costituzione che – al pari di un *virus* micidiale ed inarrestabile – può contagiare anche la parte non direttamente presa di mira dai riformatori e, al fondo, gli stessi valori-principi fondamentali che stanno a base della Repubblica e dell'ordinamento costituzionale.

A questa strettamente legata è poi l'ultima ragione, quella che forse più di ogni altra crea sconforto, risolvendosi nella sensazione che la battaglia per l'autonomia non si svolga sul terreno costituzionale o statutario bensì esclusivamente su quello in cui prendono corpo le decisioni politiche e che, pertanto, le riforme costituzionali servano, a conti fatti, a poco o a nulla, mentre molto di più possono fare leggi comuni, atti di trasferimento delle funzioni, pronunzie della Corte costituzionale o altro ancora. Una visione questa – è bene che si dica chiaro e tondo – che mostra sfiducia non soltanto verso il nuovo in cantiere o quello che si potrebbe un domani mettere a punto ma, più ancora, verso la Costituzione vigente, determinandone una complessiva, irreparabile delegittimazione quale fonte idonea a regolare il corso della politica o, quanto meno, ad orientarlo nei suoi più salienti svolgimenti.

Ora, senza voler enfatizzare oltre misura le virtù taumaturgiche della Costituzione e degli strumenti costituzionali in genere, pervenendo all'eccesso opposto di sovraccaricarli di attese destinate quindi in una parte consistente a restare deluse, a me pare che l'equilibrio tra Costituzione e politica meriti di essere ad ogni buon conto preservato, ammettendosi pertanto l'esistenza di spazi naturalmente rimessi all'autodeterminazione della politica (e della società) i cui confini restano nondimeno segnati sulla Carta, cui è da riconoscere una capacità di vincolo ora maggiore ed ora minore a seconda della struttura degli enunciati, dei campi di esperienza, del contesto, degli interessi in gioco.

Senza che se ne possa ora dire di più, sta di fatto che il mancato "adeguamento" degli statuti ha per l'istante finito con lo scaricare per intero sul legislatore ordinario e sulla Corte costituzionale la responsabilità, che avrebbe in primo luogo dovuto essere assunta dal legislatore statutario, di rimettere a punto il quadro positivo entro cui l'autonomia speciale può avere l'opportunità di spiegarsi e, nei limiti consentiti dal sistema, farsi valere.

In tal modo, peraltro, non ci si rende conto della preziosa occasione offerta dalla riscrittura degli statuti per correggere almeno le più vistose storture del titolo V e colmare le ugualmente appariscenti lacune dallo stesso esibite, spianando così la via alla sperimentazione di soluzioni seppure in parte inusuali e suscettibili di essere quindi estese, con ulteriori adattamenti, alle Regioni di diritto comune.

Come mi è venuto in altra occasione di dire, regime ordinario e regimi speciali possono, insomma, instaurare un rapporto fecondo di sana competizione e di mutua alimentazione. E così come le riforme statutarie possono attingere (e certamente in larga misura attingeranno) alle novità introdotte nel 2001, ugualmente queste ultime potranno

essere riviste a seguito ed alla luce delle innovazioni apportate agli statuti, specie per il rendimento dalle stesse avuto nell'esperienza.

La seconda succinta osservazione, specificamente riguardante il tema a me assegnato, è che l'alternativa tra riscrittura totale e parziale forse nei fatti non si pone, se è vero che l'orientamento che va delineandosi nelle cinque Regioni è a favore della prima opzione piuttosto che della seconda (ma si danno anche progetti di revisione ad oggetto circoscritto, cui per taluni aspetti farò tra breve cenno).

In ogni caso, la questione merita ugualmente, a mio modo di vedere, di essere discussa, se non altro al fine di verificare se si diano inconvenienti per l'una o l'altra ipotesi di riforma, ragionando quindi sui possibili modi per evitarli o, quanto meno, circoscriverne la portata.

La questione può, a mia opinione, essere vista da quattro angoli visuali diversi; e si tratta, poi, di stabilire se gli esiti ricostruttivi, ancorché non in tutto coincidenti, possano nondimeno convergere ed integrarsi tra di loro ovvero se, in più o meno consistente misura, risultino divergenti.

2. Le quattro prospettive dalle quali la questione della riscrittura, totale ovvero parziale, degli statuti può essere riguardata (in ispecie, la prospettiva della promozione e salvaguardia dell'autonomia)

La prima prospettiva ha riguardo alla promozione e salvaguardia dell'autonomia, qui vista sotto uno specifico e circoscritto profilo. Si tratta, infatti, di chiedersi se convenga maggiormente far luogo ad una riscrittura *uno actu* degli statuti vigenti in rapporto alla previsione di cui al cit. art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che dà modo, in attesa dell'"adeguamento" degli statuti alla riforma del titolo V, di estendere per l'intanto le previsioni di quest'ultimo più vantaggiose per l'autonomia alle Regioni speciali.

Nulla ora dirò delle non poche né lievi questioni d'interpretazione che la formula ha sollevato, specie per ciò che concerne i criteri della comparazione tra regime comune e regimi speciali, la cerchia dei soggetti portatori di autonomia, la cui condizione richiede di essere presa in considerazione, ed altro ancora. Quel che è certo è che, una volta fatto luogo all'"adeguamento" in parola, cesserà di essere esteso il diritto comune ai territori delle cinque Regioni. Ed è allora di cruciale rilievo interrogarsi sul significato dell'"adeguamento" stesso, se esso cioè si perfezioni col *primo* atto di modifica del dettato statutario originario, quale che ne sia la portata *quoad obiectum*, sì da esser inteso *in senso formale*, ovvero se si riferisca alle modifiche delle disposizioni statutarie, una ad una considerate per la loro corrispondenza a quelle contenute nel titolo V (e sia, dunque, da intendere *in senso oggettivo-sostanziale*).

La prima ipotesi, ancorché foriera di maggiori certezze operative (secondo quanto è, in genere, proprio dei criteri formali), sembra per vero dotata di assai gracile fondamento, dal momento che qualsivoglia modifica apportata agli statuti produrrebbe un effetto ostativo all'ulteriore applicazione di norme costituzionali non riguardate *ratione materiae* dalla modifica stessa. È vero che si potrebbe ragionare nel senso di ritenere che una revisione statutaria circoscritta unicamente ad alcuni punti possa equivalere a tacita conferma della disciplina relativa ai punti restanti, considerata dunque "adeguata" *così com'è*; l'argomento, nondimeno, proverebbe troppo, non potendosi in partenza escludere l'eventualità di un "adeguamento" *in progress* (su di che, *amplius, infra*), senza pertanto sovraccaricare di indebiti significati l'aggiornamento per l'intanto fatto di questa o quella parte della regolazione preesistente.

La seconda ipotesi, di contro, al di là dei non lievi problemi in sede applicativa connessi alla sua messa in atto, comporta l'inconveniente della simultanea vigenza, per un

tempo astrattamente non prevedibile, di due diversi regimi, pur se riferiti ad ambiti materiali diversi: quello comune, con riferimento alle norme statutarie non toccate dall'“adeguamento” e giudicate come meno vantaggiose per l'autonomia, e quello speciale – *come che lo si giudichi in rapporto con l'autonomia* –, limitatamente agli istituti ed agli oggetti in genere “adeguati”.

Consiglierei di non correre il rischio che possa affermarsi la prima lettura; e consiglierei pure di evitare un problematico gioco ad incastro, un vero e proprio *puzzle* composto però da pezzi disomogenei, quale quello che si avrebbe per la seconda lettura. Ecco, dunque, che l'ipotesi di riscrivere da cima a fondo ed in un sol colpo gli statuti mi parrebbe, dall'angolo visuale ora adottato, da preferire. Discorso diverso è che si pensi di commutare quella che è ad oggi una norma “transitoria” in una norma a regime, dando carattere permanente alla clausola di maggior favore, in relazione cioè ad ogni possibile innovazione del diritto comune più vantaggiosa per l'autonomia. La qual cosa, nondimeno, richiede un passaggio costituzionale che ad oggi non s'è fatto e, forse, non si farà; potrebbe, tuttavia, farsi negli stessi statuti “adeguati”, così come prefigurato da due progetti presentati all'assemblea siciliana, a firma, rispettivamente, degli onn. Fleres, l'uno (3 luglio 2006, n. 1), e Speciale, Cracolici, Ballistreri, Barbagallo e Borsellino, l'altro (24 ottobre 2006, n. 421), laddove si prevede che sia la stessa assemblea a decidere, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, l'estensione alla Sicilia delle norme di maggior favore eventualmente introdotte con revisioni della Carta successive a quella del 2001.

3. La prospettiva procedimentale, secondo il diritto vigente e secondo la sua possibile riforma

La seconda prospettiva attiene ai profili procedimentali, sui quali nondimeno mi intratterrò ora più per ciò che potrebbe un domani aversi che per ciò che risulta secondo diritto vigente, in relazione al quale, per le specifiche e circoscritte esigenze di questa riflessione, non si pongono questioni di particolare rilievo.

La riforma totale offre invero sulla carta le maggiori garanzie di organicità e coerenza, pur esponendo al rischio della eterogeneità della disciplina. Fino all'entrata in vigore della legge cost. n. 2 del 2001, la cosa sarebbe stata particolarmente gravida di conseguenze in merito alla eventuale sottoposizione a referendum degli atti di modifica statutaria; la loro sottrazione alla prova popolare, assai discutibilmente operata dalla legge suddetta, sgombra il campo dal problema procedimentale in parola.

Discorso diverso potrebbe, invece, farsi con riguardo a regole peculiari introdotte negli stessi statuti in merito alle loro successive modifiche; ed è da prendere in considerazione la proposta avanzata da alcune Regioni e, segnatamente, dal Friuli-Venezia Giulia (Cam. n. 5617 e Sen. n. 3301 della passata legislatura, quindi ripresentata nell'attuale: Cam., 519 e Sen. n. 281) e dalla Sicilia (Sen., XIV legisl., n. 3369), e volta a conformare come sostanzialmente “pattizia” l'elaborazione degli statuti (la necessità della “costituzionalizzazione del principio dell'intesa e della natura pattizia degli statuti” è vigorosamente enunciata nella Dichiarazione di Aosta, sottoscritta nel dicembre dello scorso anno dai Presidenti delle Regioni e dai Presidenti dei Consigli). Ugualmente, meriterebbe di essere attentamente e fuori di ogni preconcetto valutata l'ipotesi, prospettata nel testo friulano, che veda obbligate le Camere a far luogo all'approvazione degli statuti stessi, in caso di mancato conseguimento dell'intesa con la Regione, col solo modulo della maggioranza dei due terzi [così pure secondo altri progetti, essi pure presentati per il Friuli-Venezia Giulia: Cam., nn. 1166 (on. Lenna ed altri) e 1816 (on. Stucchi)]. Soluzione, quest'ultima, astrattamente più “garantista” per l'autonomia ma che

potrebbe rivelarsi un vero e proprio *boomerang*, giocando in talune congiunture per il mantenimento dello *status quo*, sì da perpetuare quella condizione di *specialità "rovesciata"* che ha segnato i non lineari, travagliati sviluppi della vicenda regionale (l'obiezione, ovviamente, non reggerebbe per il caso che dovesse nel frattempo aversi – così come da tempo proposto da una sensibile dottrina – una revisione dell'art. 138, tale da richiedere comunque il ricorso a maggioranze qualificate per l'approvazione delle leggi costituzionali).

D'altro canto, il modo con cui è, secondo taluni progetti (v., ora, un testo unificato di Cam. n. 203 e di altri progetti), strutturato il procedimento volto al conseguimento dell'"intesa" fa sì che quest'ultima possa a conti fatti rivelarsi apparente o, come pure è stato detto (da M. Quattrocchi, in www.forumcostituzionale.it), "dimezzata", non ponendosi quale momento finale e di sintesi di una effettiva partecipazione regionale. In base alle proposte ora richiamate, infatti, la Regione non è chiamata ad esprimere in positivo il proprio consenso sul nuovo statuto (o sulle sue successive modifiche), bensì a dichiarare il proprio, eventuale dissenso. La qual cosa, nondimeno, può aversi unicamente a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio (o l'assemblea) regionale; scaduto il termine di tre mesi senza che il diniego di intesa sia stato manifestato, le Camere possono procedere all'approvazione dello statuto. Una soluzione – come si vede – indubbiamente ingegnosa ma che palesemente, gravemente squilibra le posizioni in campo, il concorso regionale alla elaborazione dell'atto facendosi sostanzialmente apprezzare alla sola condizione che le forze politiche rappresentate in ambito locale si mostrino solidali e compatte. E, invero, singolare e fin quasi paradossale appare essere la circostanza (su cui nuovamente invita a riflettere M. Quattrocchi) secondo cui il diniego d'intesa manifestato dalla maggioranza dei componenti il Consiglio, tuttavia inferiore ai due terzi, produca a conti fatti il medesimo effetto dell'assenso. A quest'appunto critico, invece, si sottrae una proposta avanzata dalla Valle d'Aosta (Cam., n. 1601 e Sen., n. 943), nondimeno non rifluita nel testo unificato suddetto, proposta che chiama il Consiglio regionale a manifestare, entro tre mesi ed a maggioranza dei due terzi dei propri componenti, l'assenso al testo adottato in prima deliberazione dalle Camere; in mancanza, il procedimento di formazione della legge costituzionale di approvazione del nuovo statuto o di sue parziali modifiche si interrompe. Proposta indubbiamente conforme al "fondamento pattizio" dell'autonomia, così come dalla stessa espressamente dichiarato, ma che si espone ad un rilievo *quodammodo* speculare a quello affacciato al testo unificato suddetto, dal momento che nuovamente la volontà maggioritaria in seno al Consiglio (e, in tesi, favorevole alla conclusione dell'intesa con le Camere), pur tuttavia inidonea a raggiungere la soglia dei due terzi, verrebbe superata dalla contraria volontà della parte minoritaria rappresentata in seno al Consiglio stesso.

Il vero è che – com'è stato fatto, ancora di recente, opportunamente notare (da A. Dessì, in *Riv. giur. sard.*, 1/2007) – il modulo pattizio, per aversene effettivo riscontro, richiederebbe non già un pronunciamento "secco" della Regione su un testo messo a punto in ambito statale bensì una procedura internamente articolata, in seno alla quale possa spiegarsi una proficua trattativa tra gli enti, idonea quindi a sfociare, auspicabilmente, in un documento condiviso. È quanto, d'altronde, si prevede nell'ultimo comma dell'art. 116, in vista della "specializzazione" dell'autonomia ordinaria; ed è proprio alla luce del *tertium comparationis* – se così vogliamo chiamarlo – costituito dal disposto ora richiamato che la proposta in parola risulta ulteriormente rafforzata, ove si punti, anche per l'aspetto ora considerato, a non riprodurre quella condizione deteriore di autonomia delle Regioni a regime differenziato che – come si sa – ha negativamente segnato il complessivo sviluppo della vicenda regionale nel nostro Paese. Ed è bensì vero che l'accostamento tra il modulo procedimentale prefigurato dal comma cit. e quello invece stabilito per l'approvazione degli statuti speciali (e delle loro modifiche) non può essere

spinto oltre misura, così come non può farsi per gli atti conclusivi delle procedure suddette, ad ogni modo diversi per natura, forma, effetti. E, tuttavia, resta il fatto che, nuovamente, alle Regioni di diritto comune che aspirino a “specializzarsi” è offerta un’opportunità che le cinque Regioni non hanno.

Qui è, dunque, il fuoco della questione ora discussa, le proposte ad oggi presentate (e, segnatamente, il testo unificato suddetto, che parrebbe oggi riscuotere i maggiori consensi) esibendo una lacuna di costruzione che inficia in radice proprio quel carattere “pattizio” di cui invece si fanno vanto.

In via subordinata all’ipotesi “consensuale”, nei termini ora indicati, si dovrebbe quanto meno riservare alla *sola* Regione l’iniziativa legislativa, così come ad es. stabilito nel progetto di revisione licenziato dalla Sicilia nel marzo del 2005 o nei progetti presentati all’assemblea siciliana dagli onn. Fleres e Speciale ed altri, senza poi derogare ai *quorum* in atto previsti per l’approvazione (a meno che, come si diceva, non si pensi, nel quadro di un più ampio processo riformatore, di rimuovere in via generale il canone della maggioranza assoluta, ad oggi consentito dall’art. 138). D’altro canto, *di fatto* è così già oggi, Camere e Governo attendendo che siano le stesse Regioni a farsi carico della progettazione statutaria; e, dunque, si tratterebbe solo di mettere nero su bianco quella che è ad oggi una regola convenzionale (forse, in via di conversione in regola consuetudinaria).

La “regionalizzazione” della elaborazione statutaria sarebbe inoltre piena, qualora si facesse quindi obbligo alle Camere (così come proposto dagli onn. Fleres, Speciale ed altri) di non apportare modifiche al testo, ferma naturalmente la libertà di scelta in merito all’*an* dell’approvazione: analogamente, per questo verso, a quanto si aveva, in base alla più accreditata e diffusa lettura dell’originario art. 123, in ordine alla formazione degli statuti ordinari (sconsiglierei, invece, risolutamente di accogliere le proposte ora richiamate, nella parte in cui prevedono un ricorso preventivo alla Corte costituzionale da parte dell’assemblea siciliana avverso il diniego di approvazione della nuova disciplina statutaria elaborata dall’assemblea stessa, altro infatti essendo l’attività “conseguenziale” posta in essere dal legislatore in relazione a pronunzie della Consulta caducatorie di norme vigenti o prossime all’entrata in vigore ed altro ancora l’approvazione da parte delle Camere delle norme predisposte dalla Regione *iussu iudicis*).

Considerandosi, nondimeno, l’ipotesi di non spostare nemmeno una virgola del documento confezionato dalla Regione un’eccessiva limitazione a carico delle Camere, non confacente alla natura dell’atto di approvazione dello statuto (*rectius*, della funzione in esercizio della quale lo stesso viene alla luce ed al ruolo al riguardo giocato dalle assemblee parlamentari), ci si potrebbe ugualmente contentare della riserva d’iniziativa a favore della Regione, quale garanzia “minima” dell’autonomia, nondimeno accompagnata dalla previsione – che consiglierei di ripristinare senza indugio alcuno – che dà modo al corpo elettorale nazionale di pronunziarsi sull’atto, a presidio dell’unità-indivisibilità dell’ordinamento (un referendum regionale è previsto dai progetti nn. 519 e 1166 per il Friuli-Venezia Giulia, come eventuale per le modifiche “pattizie”, obbligatorio invece per quelle non sorrette da intesa; in ogni caso facoltativa, poi, la pronunzia popolare per il progetto n. 1816, cit.). Solo che, per lo scenario ora disegnato, tornerebbero a riproporsi le antiche e vessate questioni connesse alla possibile eterogeneità dell’oggetto della prova stessa: rischio, questo, ancora maggiore per il caso di riscrittura totale dello statuto, ma astrattamente configurabile anche in presenza di modifiche parziali.

Si rifletta, solo per un momento, a riguardo del fatto che – come si è tentato, ancora di recente, di mostrare [nel mio *Riforme della Costituzione e riforme della politica (notazioni di metodo su se, come e cosa riscrivere della legge fondamentale)*, Relazione al Convegno su *La Costituzione tra mutamenti sociali e riforme*, Lecce 25 giugno 2007, in www.federalismi.it, 13/2007] – l’inconveniente di un uso abnorme dello strumento

referendario e della sua vera e propria deriva plebiscitaria può essere solo fino ad un certo punto parato da modifiche parziali e ad oggetto circoscritto; ed anzi, in congiunture siffatte, risultare persino aggravato, sol che si consideri che la tesi in via generale favorevole all'approvazione delle sole leggi costituzionali ad oggetto puntualmente definito obbligherebbe l'autore di un disegno organico di riforma a frantumare quest'ultimo in più atti, ciascuno dei quali suscettibile di vario esito, una volta appunto separati e fatti oggetto di prove referendarie plurime. Se non altro per quest'aspetto, un atto unico di riforma, sottoposto ad un verdetto popolare ugualmente unico, potrebbe esibire una capacità di tenuta ed offrire garanzie di organicità e coerenza ancora maggiori.

Anche per l'aspetto della formazione di una volontà libera e consapevole in capo a ciascun elettore, la tesi corrente, che si mostra preoccupata di mettere la volontà stessa al riparo dalle insidie connesse alla eterogeneità del quesito (*rectius*, del suo oggetto), non tiene a mia opinione nel dovuto conto lo *stress* cui l'elettore è sottoposto in caso di riforme disseminate in più atti, ciascuno gravato da iniziativa referendaria, per effetto dell'ignoranza circa la sorte dei singoli atti, mentre la stessa omogeneità della disciplina oggetto dell'iniziativa referendaria può essere vista sotto una luce diversa *proprio* in considerazione della organicità e compiutezza della disciplina medesima. Si vuol dire, insomma, che ancora più "omogeneo" potrebbe apparire un quesito che, ad es., investa le disposizioni relative ai poteri di normazione ed a quelli di amministrazione o agli altri relativi alla finanza regionale, anziché uno per *ciascuno* dei campi di esperienza suddetti, che nondimeno comporti uno stato di incertezza circa il destino delle discipline relative ad ambiti diversi da quello preso specificamente in esame.

Come che stiano al riguardo le cose, le questioni venute, ancora non molto tempo addietro, alla luce (in occasione della "maxiriforma" della Costituzione bocciata dalla consultazione popolare del giugno 2006) in merito al referendum sulle leggi costituzionali hanno reso ulteriormente evidente la lacuna di costruzione costituita dal mancato riscontro affidato alla Corte costituzionale dell'ammissibilità delle domande popolari relative alle leggi suddette (su ciò, v., ora, I. Nicotra, in *Rass. parl.*, 2/2007, 313 ss.). È pur vero, tuttavia, che assai problematica si rivela, in prospettiva *de iure condendo*, l'ipotesi di dotare la Corte di un potere di controllo siffatto: non solo per la ragione, su cui ha di recente invitato a fermare l'attenzione una sensibile dottrina (R. Romboli, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti fra teoria costituzionale diritto interno esperienze straniere*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano 2007, 132 ss., spec. 135), che il rischio sia poi quello di sanzionare un atto (il referendum) privo di colpa, il difetto congenito piuttosto rinvenendosi nell'oggetto dell'atto stesso, ma anche in considerazione degli effetti astrattamente discendenti dall'eventuale dichiarazione d'inammissibilità della consultazione popolare. Sia, infatti, che si ritenga da essa conseguire il tacito perfezionamento della legge e sia che, all'opposto, ne derivi la sua mancata "conferma" (nel presupposto del carattere perfettivo posseduto dalla prova referendaria, ad oggi tuttavia problematicamente riconoscibile), risulterebbe comunque determinante il ruolo esercitato dalla Corte, col rischio però del suo strumentale utilizzo, qualificandosi pertanto il verdetto della Corte stessa quale sostanzialmente espressivo, seppur in modo peculiare, di "legislazione" (costituzionale!), ora positiva ed ora negativa, a seconda del senso ad esso assegnato (notazione, questa, che coi dovuti adattamenti può proporsi altresì per il controllo sui referendum regionali, laddove se ne dovesse avere effettivo riscontro, come per le proposte riguardanti il Friuli-Venezia Giulia, sopra già richiamate).

Si è detto che le modifiche degli statuti di speciale autonomia non vanno oggi incontro agli inconvenienti sopra succintamente descritti; eppure, è da chiedersi se sia, per ciò solo, opportuno privarsi dello strumento di controllo politico da parte del corpo elettorale nazionale su atti di cruciale rilievo in rapporto a valori fondamentali dell'ordinamento (sopra tutti quelli di unità e di autonomia) ovvero se non giovi

maggiormente dotarsene, senza il timore di guardare quindi a viso scoperto alle questioni ora evocate, riproponendole in vista della ricerca di sintesi apprezzabili tra i valori stessi. Per remota che possa essere, l'ipotesi di una bocciatura dello statuto per mano dell'intero corpo elettorale potrebbe aver infatti causa non soltanto in una eccessiva "devoluzione" di poteri in periferia ma, all'opposto, in un troppo cauto e contenuto riconoscimento degli stessi, irragionevole alla luce del *tertium comparationis* costituito dal titolo V, o – come che sia – in una complessivamente inadeguata disciplina in rapporto alle ragioni della specialità. Eventualità questa – com'è chiaro – concretamente configurabile anche (e soprattutto) per eventuali consultazioni popolari in sede regionale, quale quelle previste dalle bozze per il Friuli-Venezia Giulia.

4. *La questione dal punto di vista dell'oggetto ed alla luce del canone della ragionevolezza*

La terza prospettiva attiene all'*oggetto* delle modifiche statutarie.

In via di principio, nulla osta a che la riscrittura degli statuti abbia luogo in modo sia totale che parziale, secondo quanto peraltro espressamente ammesso in giurisprudenza per gli statuti di diritto comune. Si tratta, nondimeno, di stabilire quale possa essere dalla prospettiva ora adottata la soluzione più adeguata. È evidente che la risposta rimanda al *tipo* di intervento che si vuol porre in essere e, dunque, ad una previa opzione di politica costituzionale che esclusivamente compete a coloro cui è istituzionalmente rimessa. È, infatti, chiaro che in astratto può essere pianamente realizzato il proposito di dar vita a modifiche circoscritte, seppur significative (come s'è fatto con la legge cost. n. 2 del 2001), senza spingere oltre il processo riformatore. Il punto è però un altro; e si tratta di stabilire se e quando sia ragionevole che ciò si abbia e, ancora, per il caso che la modifica oggettivamente prelude ad avere un seguito, se sia opportuno far luogo ad una riscrittura *in progress* dello statuto.

Il canone della ragionevolezza, nelle sue applicazioni alle vicende ora in esame, si apre ad esiti ricostruttivi di vario segno.

Una prima differenza conviene al riguardo fare tra gli statuti ordinari e gli statuti speciali: gli uni essenzialmente *fonti di organizzazione*, gli altri fonti di *funzioni*, più (e prima ancora) che di organizzazione, la quale ultima è, nella sua più qualificante espressione (relativa alla forma di governo), specificamente rimessa, unitamente alla materia elettorale, a "leggi statutarie" e, discendendo, ad atti ulteriori, pur nondimeno chiamati a conformarsi a talune indicazioni di base contenute negli statuti.

In ordine all'organizzazione, il discorso richiede di essere fatto in modo assai articolato. Accenno qui unicamente ad un profilo, di primario rilievo, rimandando per i suoi opportuni svolgimenti ad altri luoghi di riflessione.

Una nuova disciplina degli organi della direzione politica, sia nei rapporti *inter se* che in quelli con la comunità organizzata (che punti, cioè, a ridisegnare i lineamenti sia della forma di governo che della "forma di Regione"), richiede, a mia opinione, di venire alla luce *uno actu*; tanto più laddove si tratti non già di ritocchi marginali dell'assetto esistente bensì del suo sostanziale rifacimento (ciò che, dunque, vale sia per gli statuti ordinari che per le leggi allo scopo adottate nelle Regioni ad autonomia differenziata). Non si vede, infatti, come si possa discorrere del Consiglio senza dire anche della Giunta e/o del suo Presidente ovvero dire dell'intero apparato senza altresì trattare dei suoi rapporti con la comunità. Al di là di questo che può, a buon titolo, considerarsi il "nucleo duro" della disciplina dell'organizzazione, altri oggetti o profili della stessa possono, volendo, essere trattati a parte, per quanto sia forse preferibile che siano disciplinati contestualmente alla regolazione della forma di governo strettamente intesa (ad es., la Consulta di garanzia,

che pure – come si sa – trova oggi largo posto negli statuti ordinari, potrebbe costituire oggetto di regolazione separata e, se del caso, sopravveniente rispetto a quella concernente le dinamiche della direzione politica).

È poi chiaro che, una volta ridisegnata in modo organico la disciplina della forma di governo, nulla vieta che, a seguito della sua sperimentazione, la stessa possa costituire oggetto di modifiche circoscritte. La qual cosa dimostra la necessità di riguardare alla questione delle modifiche non soltanto da una *prospettiva oggettiva* ma altresì da una *funzionale e diacronica*, il medesimo oggetto o una sua parte prestandosi a diversa valutazione a seconda che lo si veda, o no, attraverso il tempo, in relazione cioè alla sua *prima*, nuova ed organica disciplina ovvero alle sue successive regolazioni (a puntuali aggiustamenti, insomma).

In materia di funzioni, poi, le implicazioni tra parte e parte della normativa che le riguarda sembrano essere ancora più vistose e marcate, rendendo assai problematica la eventualità di una prima, nuova disciplina parziale e, al tempo stesso, conforme a ragionevolezza. È vero che anche modifiche totali, come si accennava poc'anzi, possono essere viziate da incoerenza interna ovvero esibire lacune insopportabili, esse pure idonee a ridondare nella complessiva irragionevolezza dell'atto che le contiene. Tuttavia, non è chi non veda che il rischio appaia particolarmente incombente, quasi *per tabulas* ricorrente, nell'ipotesi di una prima revisione ad oggetto circoscritto rispetto al caso di una revisione "organica".

Si consideri, ad es., la disciplina dei poteri di normazione.

Una volta fatta la scelta a favore di questa o quella tecnica di riparto delle materie e di conformazione dei tipi di potestà legislativa, è chiaro che essa deve tradursi nelle conseguenti previsioni normative in un sol colpo, mentre successivi spostamenti di materie o ridefinizioni delle stesse possono ovviamente aversi separatamente. Darei, poi, per scontata l'inversione della tecnica suddetta rispetto a quella risultante dagli statuti originari, ad imitazione del modello introdotto con la riscrittura del titolo V, sia pure con non secondari adattamenti (interessante, ma forse pure complicato, il modo con cui è stato ridefinito il quadro nelle proposte per il Friuli-Venezia Giulia, sopra richiamate; interessanti rilievi altresì in un documento predisposto dall'Ufficio di coordinamento della Convenzione per l'autonomia e lo statuto della Regione Valle d'Aosta, dal titolo *Prime note di riflessione per la revisione statutaria*, 30 luglio 2007, par. 8, in www.consiglio.regione.vda.it). È in ogni caso da prendere in considerazione l'opportunità (e, anzi, la vera e propria necessità) di "razionalizzare" alcune sostanziali correzioni del nuovo titolo V operate dalla giurisprudenza, con cui si è posto riparo a talune sviste e dimenticanze, peraltro – come si sa – prontamente e diffusamente segnalate in dottrina.

D'altro canto, nel momento stesso in cui si ridisegnano i confini dei campi materiali e si ridefiniscono i tipi di potestà legislative, anche gli altri atti di normazione ne risultano immediatamente coinvolti e non si vede, pertanto, come possano restare immuni dalla nuova disciplina posta in essere in sede di "adeguamento" degli statuti.

Non entro, ovviamente, nel merito delle possibili soluzioni, delle quali va nondimeno pur sempre salvaguardato il carattere della organicità e coerenza. Ad es., ove dovessero introdursi atti giuntali con forza di legge (in via generale – previsto, sia pure solo per determinate materie, il decreto-legge dal progetto n. 1166 per il Friuli-Venezia Giulia – ovvero con riferimento ad ambiti materiali o a fini determinati: poniamo il caso, come si vorrebbe per la Sicilia, per l'attuazione della normativa comunitaria), ne sarebbe immediatamente riguardato il potere regolamentare in alcune sue manifestazioni, per un verso, e, per un altro verso, sarebbe toccata la disciplina dei controlli (è chiaro che dovrà essere espressamente prevista l'impugnazione di tali atti davanti alla Corte costituzionale). Se, di contro, atti siffatti non si avranno, potrebbe risultare pressoché inevitabile la valorizzazione del potere regolamentare, coerentemente con l'inversione nel riparto delle

materie: oltre che estendendo alle cinque Regioni la previsione della “delega” statale, di cui al sesto comma dell’art. 117 cost., che nondimeno potrebbe preludere al suo esercizio con legge regionale, introducendo, se del caso e sia pure limitatamente ad alcune materie, talune riserve di regolamento. Darei, poi, per acquisita la necessità della razionalizzazione della delegificazione, circondata delle opportune cautele, sì da contenerne – fin dove possibile – le manifestazioni e da assicurare quell’ordine interno al sistema delle fonti che non si è riusciti ad avere in ambito statale (e, ad oggi, negli stessi ambiti regionali). Non trascurerei, infine, l’opportunità offerta alla revisione statutaria di “inventare” nuove specie di leggi, quali le c.d. leggi organiche (cui pure si riferisce il documento, sopra cit., predisposto per la Valle d’Aosta, par. 9), il cui utilizzo si fa particolarmente consigliare in vista di una maggiore articolazione dello strumento legislativo, confacente rispetto alle accresciute responsabilità sullo stesso gravanti ed in ragione della delicatezza di alcune discipline normative bisognose di venire alla luce attraverso procedure “rafforzate”.

Altre novità ancora, come la esplicita previsione del parere consiliare sugli atti giuntali e, in genere, di forme varie di cooperazione (sia interorganica che intersoggettiva) nei procedimenti di normazione, richiedono di essere valutate in stretto rapporto con la disciplina della forma di governo e, più largamente, della stessa “forma di Regione”, siccome riferita alle relazioni tra apparato governante e comunità governata, Che la comunità stessa, poi, non abbia ad oggi avuto l’opportunità di concorrere, in una misura apprezzabile, alla produzione giuridica e, in genere, alle attività di governo è risaputo; ed è, pertanto, urgente studiare i modi per porre riparo a queste annose, insopportabili carenze, nel quadro di un generale rifacimento delle sedi e degli strumenti di partecipazione.

Di tutto ciò non è, ovviamente, qui possibile dire neppure di passaggio; anche per quest’aspetto, tuttavia, si ha ulteriore conferma di quella necessaria organicità d’impianto, della quale si viene in via generale ragionando.

Le notazioni da ultimo svolte ulteriormente avvalorano un convincimento largamente diffuso, seppure talora espresso in forme e con toni esasperati, a riguardo dello stretto legame esistente tra l’assetto delle fonti e l’assetto delle istituzioni.

Mi vado col tempo sempre più persuadendo che non si dia alcun “automatismo” tra l’uno e l’altro, così come invece intravisto dalla dottrina corrente, l’espansione dei poteri regionali di normazione trovando giustificazione in un bisogno di regolazione giuridica fattosi viepiù evidente e pressante e manifestatosi con tratti alle volte sostanzialmente coincidenti anche in ordinamenti diversamente connotati sul fronte degli equilibri istituzionali (è pur vero, tuttavia, che da noi al ribaltamento della tecnica di riparto delle materie tra Stato e Regioni non ha corrisposto quella *escalation* nella produzione legislativa in sede locale che molti, con eccessivo ottimismo, si attendevano, mentre, dal suo canto, lo Stato ha – come si sa – seguito a legiferare a ritmi sostanzialmente invariati rispetto al passato, perlopiù con riguardo agli stessi ambiti materiali di un tempo). Insomma, una *relativa* indipendenza dell’ordine delle fonti rispetto alla forma di governo è da mettere in conto, ma essa si fa appunto apprezzare solo in parte. Per il resto, sono innegabili le mutue implicazioni non soltanto tra i due assetti suddetti ma anche tra di essi e la “forma di Regione” (nell’accezione sopra evocata). Non avrebbe dunque molto senso riguardare alle possibili riforme da una prospettiva – come dire? – “curtense”, che veda cioè l’apparato rinchiuso sterilmente in se stesso, in modo autoreferenziale, e non già disponibile a farsi alimentare e sorreggere, nel corso delle sue più salienti manifestazioni (specie con riguardo alle dinamiche della direzione politica), dalla partecipazione popolare, ad aprirsi verso il basso alla cooperazione con le minori autonomie territoriali (ed altre autonomie ancora) e, verso l’alto, con lo Stato, l’Unione europea, organismi internazionali. Una partecipazione che dovrebbe, poi, *per tabulas* ricorrere in occasione di talune, peculiari esperienze di normazione: come, ad es., laddove si faccia luogo a “conferimenti”

di funzioni agli enti minori o ai privati, in applicazione di quel canone di sussidiarietà con eccessiva (persino fastidiosa) insistenza predicato ma in pari misura nei fatti largamente disatteso. Ed è fin troppo evidente, sì da non richiedersi qui un ulteriore discorso a suo sostegno, che la sussidiarietà, in ciascuna delle sue forme espressive, richiede di essere in modo congruo, fermo, fissata nei nuovi statuti: non soltanto, dunque, attraverso la sua riaffermazione di principio, a mo' di *slogan* stancamente ripetuto ed a conti fatti scarsamente attrezzato a farsi efficacemente valere, ma anche attraverso alcune, essenziali indicazioni di ordine procedimentale, idonee appunto a garantire la partecipazione dei soggetti di volta in volta *ratione materiae* riguardati alla formazione degli atti coi quali la sussidiarietà è attivata (e, specularmente, disattivata, per il caso di eventuali ritorni di funzioni in capo all'ente conferente).

D'altro canto, ad ulteriore giustificazione dell'ipotesi di una riscrittura totale sta la considerazione secondo cui le funzioni ancora meno dell'organizzazione possono essere separate a colpi d'accetta. Né occorre qui sottolineare che il concreto rendimento dei poteri di normazione in larga misura dipende, oltre che dal modo della loro astratta configurazione, da come sono conformate l'amministrazione e (soprattutto) la finanza. Sarebbe palesemente irragionevole fare delle Regioni il perno della normazione, ad imitazione del modello (sia pure sommariamente e – si convenga – confusamente) disegnato nel titolo V, e lasciare le cose come stanno per ciò che attiene all'amministrazione o alla finanza. Non si può, insomma, innestare un tronco nuovo su gambe vecchie (e, naturalmente, viceversa) o, peggio, illuminare solo la metà del viso e lasciare nell'ombra l'altra metà: col rischio, dunque, di rendere irricognoscibile la figura rappresentata. Semmai – questo sì –, sempre a seguire l'ipotesi di una nuova disciplina statutaria che idealmente si rifaccia, con non secondari adattamenti, a quella della Carta, si tratta di fugare gli elementi di ambiguità e di opacità del quadro, non rinunciando allo stesso tempo alla sua strutturale, necessaria duttilità: quegli elementi da cui si sono fin qui alimentate tensioni ed incertezze, in larga misura responsabili del vistoso innalzamento del contenzioso costituzionale, che di sicuro non ha giovato né agli attori politico-istituzionali né alla stessa Corte, chiamata ad un ruolo di supplenza dalla stessa giudicato come non richiesto e non gradito.

Nuovamente, però, l'indagine sul merito delle possibili, opposte opzioni deve essere rimandato a sedi a ciò specificamente dedicate.

5. *La prospettiva della tecnica, nell'alternativa tra revisione dei vecchi ed approvazione di nuovi statuti*

L'ultima prospettiva attiene alla "tecnica" di riscrittura degli statuti: termine col quale qui mi riferisco non già allo strumento utilizzato (ovviamente, quello costituzionale) o al linguaggio dallo stesso adoperato (che pure meriterebbe, a motivo del suo particolare rilievo, di essere fatto oggetto di specifica indagine) bensì al *modo* con cui la riscrittura stessa può aversi, a seconda cioè che si presenti sotto la forma di una mera "revisione" (anche totale) dello statuto preesistente ovvero sotto quella di un *nuovo* statuto (si potrebbe ragionare, in questa seconda eventualità, di una sorta di atto espressivo di potere "costituente-statutario").

Il dilemma l'ha posto per prima la c.d. bozza Leanza per la Sicilia (dal nome del Presidente della Commissione assembleare costituita al fine della redazione di una proposta organica di riforma statutaria), bozza quindi rifluita, con numerose e corpose modifiche (e dopo vicissitudini che non è ora il caso di rammentare), nel testo licenziato dall'assemblea nel marzo 2005 e quindi sottoposto senza successo alle Camere nella trascorsa legislatura. La "tecnica" al riguardo adoperata, per ragioni che fatico a

comprendere, si è rifatta alla prima delle opzioni sopra indicate, rivestendosi pertanto quella che, nei fatti, è (o, meglio, avrebbe dovuto essere) una nuova Carta statutaria degli abiti di una revisione a tappeto dello statuto vigente (similmente, quindi, i progetti degli onn. Fleres e Speciale ed altri; invece autenticamente *nuove* le bozze di statuto elaborate per il Friuli-Venezia Giulia, dietro già richiamate).

Nella sostanza, le cose parrebbero non mutare nei due casi, se si considera che non una sola delle vecchie disposizioni è stata dalle bozze siciliane lasciata esente dal mutamento costituzionale (ciò che, tra l'altro, avrebbe creato, e potrebbe un domani creare, non poco disagio in sede di lettura integrata delle statuizioni originarie e di quelle nuove). Molto diverso è, tuttavia, il valore simbolico delle operazioni qui comparate, che – come subito dirò – potrebbe non essere privo di implicazioni nei processi interpretativi.

La riscrittura dello statuto sotto forma di revisione sistematica delle disposizioni vigenti mira, malgrado la estensione del mutamento, a marcare la continuità tra vecchio e nuovo (nel caso della Sicilia, a ribadire le originarie ragioni della “specialissima” autonomia della Regione; che, poi, esse siano ormai largamente superate è un altro discorso, che non può qui trovare spazio). L'adozione di uno statuto nuovo (autenticamente nuovo, anche *quoad formam* o, meglio, per la *struttura*) vuole, invece, significare un voltar pagina del libro dell'autonomia, evoca l'idea della palingenesi della stessa, in rottura con un'esperienza pregressa di certo complessivamente non esaltante (in questo senso, va intesa la formula del potere “costituente-statutario” sopra adoperata, che ovviamente non va caricata di indebite valenze di ordine assiologico-sostanziale).

La scelta tra i due corni dell'alternativa suddetta è, chiaramente, politica (e, dunque, non meramente “tecnica”) ma – come si diceva – potrebbe non restare indifferente per i processi interpretativi che verranno ad impiantarsi sul nuovo statuto, da essa alimentandosi un “preorientamento” volto a sottolineare ora la discontinuità (in caso di nuovo statuto) ed ora la continuità (in caso di revisione del vecchio).

Non nascondo qui la mia preferenza, già altrove dichiarata, per la soluzione di rottura. La riforma del titolo V; l'avanzata del processo d'integrazione europea e l'ulteriore apertura alle relazioni internazionali, anche da parte delle Regioni; un'accresciuta sensibilità per le istanze delle minori autonomie territoriali, col tempo complessivamente maturata (quanto meno, secondo modello, se non pure nelle sue più salienti realizzazioni); la tendenza diffusa ad ogni livello di esperienza a rivedere gli equilibri istituzionali, conformemente alla pur confusa ed oscillante evoluzione avuta dal sistema politico, in atto peraltro sottoposto a forti tensioni e gravato da irrisolte contraddizioni (si pensi solo alla duplice spinta, ancora di recente riscontratasi, all'accorpamento ed all'ulteriore frantumazione delle forze politiche); il bisogno di “inventare” soluzioni originali e, per quanto possibile, efficaci di collegamento sia tra gli enti che, all'interno di uno stesso ente (e, segnatamente, la Regione), tra la comunità organizzata e l'apparato governante: ebbene, tutto questo (ed altro ancora) naturalmente depone – a me pare – per la soluzione dell’“azzeramento”, della riscrittura totale, non pure per l'altra, opposta, di una stanca, artificiosa, soffocante continuità (peraltro solo sistematica e non contenutistica).

È chiaro che la continuità, così come il suo contrario (la discontinuità), non si misura unicamente sul piano della “tecnica” (nell'accezione sopra detta), piuttosto rimandando a parametri o criteri di altra natura, dai quali possa appunto cogliersi l'*intensità* (prima ancora che l'*estensione*) delle innovazioni introdotte. In disparte, però, le incertezze che naturalmente si accompagnano a valutazioni siffatte, chiamate a svolgersi sopra un terreno scivoloso ed insidioso, qual è in genere quello in cui si comparano nella loro sostanza le norme, anche i simboli hanno una loro parte da giocare. E qui è appunto bene che la giochino fino in fondo, mettendo senza indugio in ripostiglio le vecchie Carte statutarie, che – dove più dove meno – poco di buono hanno fatto per un pur problematico decollo della specialità e che, comunque, appaiono oggi scarsamente attrezzate ad offrire

un servizio adeguato alla stessa, a fronte di alcuni cambiamenti strutturali intervenuti sia nella società che nel sistema di governo, anche per effetto dell'avanzata del processo di integrazione europea e dell'infittirsi delle relazioni in seno alla Comunità internazionale, a fronte dei quali l'organizzazione regionale (e quella stessa dello Stato...) si presenta gravemente arretrata e complessivamente inadeguata. Conviene piuttosto – come si è venuti dicendo – porre mano all'integrale rifacimento delle Carte suddette, in linea peraltro con l'operazione posta in essere nel 2001 a carico del titolo V, ricercando il conseguimento di punti ancora più elevati e stabili di equilibrio tra unità ed autonomia, attraverso soluzioni organizzative e funzionali almeno in parte inusuali e confacenti alle esigenze sempre più pressanti di regolazione di comunità regionali connotate da un crescente, vistoso multiculturalismo e, in genere, da una interna complessità neppure lontanamente immaginabile al tempo della prima stesura degli statuti. Che, poi, malgrado la riscrittura "totale", l'esperienza sulla sua base col tempo formatasi possa essere nel segno di una più o meno marcata e vistosa continuità rispetto al passato (così come, per certi aspetti di non secondario rilievo, è stato e seguita ad essere per il titolo V) è pure da mettere in conto; ma questo rimanda a nodi irrisolti del sistema politico, idonei a condizionare pesantemente il decollo dei nuovi modelli (costituzionale e statutari), che vanno oltre la questione ora discussa, richiedendo pertanto di essere in altra sede ed in modo congruo affrontati. Semmai può dirsi che la consapevolezza degli stessi dovrebbe stare a base della progettazione normativa, orientando e variamente influenzando la messa a punto delle soluzioni più adeguate: per un verso, rifuggendo da sterili ed insensate fughe in avanti, che condannerebbero le nuove e più avanzate statuizioni normative a restare prive di concreto ed apprezzabile riscontro, con conseguente grave delegittimazione dell'intero documento che le contiene e, per un altro verso, venendo meno al compito di incidere sul sistema politico, concorrendo (nei limiti dalle congiunture consentiti) al suo svecchiamento ed alla complessiva evoluzione in linea coi bisogni più largamente ed intensamente avvertiti e coi principi-valori fondamentali iscritti nella Carta. Uno sforzo, questo, dal cui compimento non è possibile sgravarsi, ove si convenga che il diritto in genere (e il diritto costituzionale in specie) è, sì, chiamato a conformarsi al "fatto", all'esperienza su cui pure si cala ed opera (e, dunque, agli interessi dalla stessa espressi), ma è altresì, per sua indeclinabile vocazione, disposto alla trasformazione del "fatto" stesso, secondo valore. Dove, nondimeno, possa fissarsi il punto di equilibrio tra queste opposte esigenze va stabilito (fin dove si riesca...) in relazione ai singoli campi di esperienza e, ulteriormente specificando, agli oggetti su ciascuno di essi rilevanti. La qual cosa, tuttavia, come ben si comprende, va nuovamente oltre l'*hortus conclusus* entro cui è obbligata a stare questa riflessione.