

***Consulta regionale
per i Problemi sociali e il Lavoro, la Giustizia e la Pace
della
Conferenza Episcopale Umbra***

***Contributo
per lo Statuto della Regione dell'Umbria***

Presentazione

Sono lieto di presentare questo documento elaborato dalla Consulta regionale per i Problemi sociali e il Lavoro, la Giustizia e la Pace della Conferenza episcopale umbra. E' un testo che vuole offrire alcune prospettive in vista della elaborazione dello Statuto Regionale. Siamo, infatti, consapevoli che la riforma dello statuto, nel quadro della recente revisione costituzionale che ha accentuato l'autonomia statutaria sotto il profilo non solo formale ma anche sostanziale, è tra i momenti basilari per la costruzione di una nuova prospettiva regionale. Ci troviamo pertanto in una fase di dibattito e di progettazione che, andando oltre la ritualità "partecipativa" e la difesa di interessi particolari, può rappresentare un momento importante di recupero del rapporto tra istituzioni e comunità sia nel metodo di coinvolgimento adottato, sia nei contenuti fondanti l'ordinamento regionale che lo statuto dovrebbe delineare. Per questo la Consulta ha ritenuto suo dovere partecipare con questo documento al processo di riforma dello Statuto Regionale.

Le pagine che seguono, frutto di un lungo e delicato lavoro di riflessione, di esame e di confronto, anche con il prezioso contributo di esperti, vogliono essere altresì una testimonianza di quel legame inscindibile – e per questo appassionato – che la comunità cristiana sente con la società nella quale vive. Il presente testo non si ferma ad una semplice presentazione di alcuni principi generali, i quali sono ovviamente ben presenti nella filigrana del documento. E li accennerò immediatamente. Si è trattato, attraverso un attento discernimento, di mettere in dialogo tali principi con la vicenda tutta particolare del regionalismo in Umbria, cercando, in quest'ultimo campo, di individuare pregi a cui attingere e limiti a cui porre rimedio. Tre sono stati i grandi principi ispiratori che la Consulta ha tenuto presenti.

In primo luogo i diritti fondamentali della persona proclamati dalle Nazioni Unite, quali la tutela della vita umana, la pace tra i popoli, la sicurezza, la giustizia e la solidarietà internazionale, la lotta alla povertà e all'emarginazione al fine di tutelare in ogni circostanza e condizione la dignità di ogni essere umano.

In secondo luogo il principio di sussidiarietà, sempre sostenuto dalla dottrina sociale della Chiesa e oramai recepito a livello sia nazionale che europeo. Tale principio va reso esplicito non solo quale misura per l'articolazione delle istituzioni e per l'attribuzione di competenze a ciascuna di esse, ma anche nella dimensione "oriz-

zontale” che caratterizza il rapporto tra istituzioni e comunità. Il dinamismo delle formazioni sociali non soltanto va rispettato e salvaguardato, ma deve ’essere accompagnato e sostenuto in una prospettiva di democrazia viva, rispettosa dei valori che animano la vita sociale, riconoscendo e valorizzando il loro apporto nello svolgimento di un ruolo e nell’assunzione di responsabilità anche pubbliche. In questo contesto è essenziale che sia esplicitamente richiamata la prima e naturale formazione sociale, cioè la famiglia. In linea con i principi fondamentali della Costituzione della Repubblica, anche la Regione è impegnata a sostenere la famiglia, come soggetto giuridico, nella disciplina delle molte materie attribuite alla propria competenza e che toccano largamente la vita familiare (si pensi solo all’assistenza, alla sanità, all’istruzione). Se molte scelte sono affidate alle leggi, tuttavia lo statuto è sede opportuna per indicazioni di principio che ispireranno le leggi e ne orienteranno l’interpretazione.

E infine, l’altro grande principio: la solidarietà. Tale principio è fondamentale non solo come garanzia per i più deboli e svantaggiati, ma come elemento costitutivo e di tenuta complessiva del tessuto sociale. E’ ovvio che lo statuto non deve limitarsi a enunciarlo solo teoricamente, ma deve piuttosto deliberare “istituzioni della solidarietà”, sollecite a promuovere l’accoglienza, idonee ad assicurare dignitose condizioni di vita nelle situazioni di bisogno delle persone e delle famiglie; deve orientare e sostenere l’azione di quanti, individualmente o in forma associata, operano attuando la solidarietà con iniziative delle quali deve essere preservata la spontaneità, l’autonomia e l’originalità.

Oggi dopo gli attentati terroristici in America, l’affermazione del principio della solidarietà nella sua dimensione universale può contribuire ad accrescere l’impegno di tutti a partecipare alla costruzione di una società più aperta, più fraterna e più giusta.

Questo testo, rivolto in particolare ai Gruppi consiliari regionali e ai partiti politici, è offerto a tutti i credenti e a tutti i cittadini per suscitare una riflessione e un dibattito perché ciascuno cresca nella responsabilità di prendere parte alla realizzazione del bene di tutti.

L’Umbria, nella legittima e auspicabile dialettica culturale e politica, tuttavia non crescerà se non insieme. Per questo è urgente un ampio confronto culturale per evitare l’appiattimento nel proprio particolare, ma soprattutto per immaginare con coraggio il futuro della propria Regione. E’ fin troppo ovvio ricordare che la riscrittura

dello Statuto regionale si presenta come un' occasione opportuna per tracciare le linee guida della Regione del prossimo futuro.

La Consulta regionale per i Problemi sociali e il Lavoro, la Giustizia e la Pace della Conferenza episcopale umbra, senza presunzione ma cosciente dell'opportunità del momento, vuole con questo documento aiutare il processo di costruzione del futuro della Regione. E' un contributo offerto con lealtà e passione civile, nella certezza che niente le sta più a cuore che il servire il bene di tutti.

+ Vincenzo Paglia

Vescovo di Terni – Narni - Amelia

*Presidente della Consulta regionale per i Problemi sociali e il Lavoro,
la Giustizia e la Pace*

14 febbraio 2002

Festa di S. Valentino, Patrono di Terni

Introduzione

1. Comunità ecclesiale e riforme politiche

La Regione dell'Umbria è impegnata nell'opera di riforma del proprio Statuto. Le Comunità ecclesiali che vivono nella regione avvertono la responsabilità di prendere parte, nelle forme opportune, a questo processo. Esso certamente riguarda i singoli credenti, uomini e donne che in quanto battezzati sono parte di quelle stesse Chiese. Ma vi è in questa occasione anche una responsabilità delle stesse Chiese che va assunta ed esercitata.

Perché l'esercizio di questa responsabilità sia fedele e comprensibile è necessario esplicitarne le motivazioni e rispettarne i limiti.

La Chiesa, con Gesù Cristo, per la forza dello Spirito santo, fiduciosa nella misericordia del Padre, vive profondamente immersa nella storia umana. Come il recente Grande Giubileo ha ricordato, la misura del coinvolgimento della Chiesa nella storia degli uomini e delle donne è data e dettata sin da principio nell'evento della Incarnazione. *“Le gioie e le speranze le tristezze e le angosce degli uomini di oggi, e dei poveri soprattutto, sono le gioie e le speranze le tristezze e le angosce dei discepoli di Cristo, e non vi è nulla di genuinamente umano che non trovi eco nel loro cuore”* (Costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, n. 1): questo è quanto ci ha ricordato ed insegnato il Concilio come aspetto costitutivo della nostra fede e della nostra vita cristiana, e questo è quanto il Magistero ecclesiale ha costantemente richiamato.

L'essenziale umanità della fede cristiana, che a quella non si riduce ma che quella tutta lascia pervadere e ricreare dalla Grazia, non implica in alcun modo che

ogni evento sociale abbia la stessa rilevanza per i credenti, né che questi dispongano di una soluzione per ogni problema personale o sociale (cfr. C.E.I., *La Chiesa italiana e le prospettive del paese*). Il credente in Gesù crocifisso condivide con l'Umanità l'esperienza del peccato, e con l'Umanità ed il suo Signore quella della debolezza, del buio, del dubbio, della ricerca (Giovanni Paolo II, *Novo millennio ineunte*, n.24). Attingendo non solo alla Rivelazione, ma anche all'esperienza dei credenti di altre generazioni, e nel confronto con la sapienza e la conoscenza umana, anche i cristiani sentono come una responsabilità la ricerca di soluzioni comunque sempre provvisorie a quelle situazioni sociali in cui la dignità e la libertà delle persone sono negate od a rischio, o possono con qualche sforzo conoscere un sempre auspicato maggiore e più concreto riconoscimento.

Perciò, come insegna in molti passi già il Nuovo Testamento (Lettera ai Romani 13,1ss; 1 Lettera ai Corinti 6,1ss e 2,8 ss), non ogni evento sociale (economico, politico, culturale, ecc.) ha necessariamente la stessa rilevanza per la coscienza credente. Ve ne sono di trascurabili e ve ne sono di decisivi. La riforma dello Statuto regionale è un evento istituzionale e partecipativo decisamente importante. A tale riguardo la Chiesa italiana ha invitato le Comunità ecclesiali a porre attenzione "al mutamento in atto nel contesto sociale e culturale italiano, avviato verso una profonda riforma istituzionale e legislativa che ridisegna i luoghi decisionali" e ha sollecitato "un maggior impegno di attenzione e di presenza soprattutto a livello di conferenze episcopali regionali" (cfr. CEI, *Comunicato finale Consiglio Permanente del 3 aprile 2001*, n° 2).

2. *Le principali questioni*

Entrando più dettagliatamente nel merito delle ragioni che ci animano, riteniamo che nella vicenda della riforma dello Statuto regionale ci siano in gioco alcune possibilità capaci di interpellare seriamente la responsabilità dei credenti e delle Comunità ecclesiali. Ricordiamo appena quattro gruppi di ragioni che spingono a questo responsabile interesse da parte delle Chiese.

- a) Le grandi ed importanti competenze al momento attribuite al Governo regionale, rafforzate dalla riforma del titolo V della Costituzione, incidono non certo marginalmente sul grado di abitabilità del contesto sociale di cui le persone che vivono in Umbria possono godere.
- b) Gli assetti istituzionali attuali della Regione dell'Umbria meritano, a nostro avviso, l'avvio di un profondo processo di riforma.
- c) Rispetto ad alcuni deficit funzionali del sistema politico regionale, le Chiese che sono in Umbria riconoscono anche la loro responsabilità per non essere state adeguatamente coscienza critica di quelle istituzioni e di quelle politiche regionali che andavano ripensati e riformati.
- d) Infine, le Comunità ecclesiali hanno il dovere - condensato dal Magistero nel richiamo al cosiddetto "principio di sussidiarietà" - di essere vicine a quelle formazioni sociali ed a quelle istituzioni municipali oggi impegnate, in Umbria ed altrove, a ridimensionare il processo di centralizzazione sia statale che regionale, nonché a superare l'eccessiva pervasività sociale dei poteri politici.

3. *Le attese della Comunità ecclesiale*

Quali attese e quali auspici guidano, dunque, in termini generali l'impegno delle Chiese che sono in Umbria nei confronti del processo di revisione dello Statuto re-

gionale?

a) In Italia, e soprattutto in Umbria, va ridotta la pervasività sociale della politica. Le funzioni degli istituti politici e gli obiettivi delle politiche delle Amministrazioni (centrali e locali) vanno ricondotti alle loro funzioni. La cultura delle "società aperte" democratiche e liberali, la cui matrice è cristiana, chiede essenzialmente alla politica di garantire la sicurezza nelle relazioni sociali e di favorire, direttamente ed indirettamente, una redistribuzione delle risorse quanto meno diseguale possibile nella forma di opportunità individuali. In questo contesto – come pure l'insegnamento sociale della Chiesa auspica e la Costituzione Italiana detta – è compito dei pubblici poteri svolgere una funzione diretta a promuovere pari opportunità di cittadinanza sociale.

b) Chiedere meno alla politica in generale ed alle istituzioni politiche regionali in particolare è in questo momento condizione essenziale per ottenere da queste un prodotto politico di qualità migliore? Viene da rispondere di sì, soprattutto per ricordare ai cittadini ed alle loro associazioni quanto profondo sia il dovere di concorrere all'incremento della qualità civile della vita sociale e come tale dovere sia particolarmente urgente in una regione come quella umbra abituata a vivere anche grazie a processi molto favorevoli di territorializzazione della spesa pubblica statale.

c) Forte, inoltre, è l'auspicio che la riforma dello Statuto regionale comporti una radicale assunzione del principio di trasparenza che dovrebbe strutturare sia le attività politiche che quelle sociali. Il cittadino, unico sovrano, deve poter sempre e con facilità conoscere la provenienza e l'allocazione di ogni genere di risorse gestite dai pubblici poteri, nonché l'imputabilità personale delle responsabilità che producono le decisioni.

d) Altrettanto sistematica deve essere dunque la ricerca di una strutturazione degli istituti e delle procedure che evidenzii la responsabilità degli individui *pro tempore* impegnati in ruoli del sistema politico, e renda questa stessa responsabilità imputabile da parte degli elettori - contribuenti nel modo volta per volta più diretto possibile. Soprattutto nella definizione di uno statuto, seppur negli ambiti per ora messi a disposizione dalla costituzione, è decisivo e qualificante lo sforzo dedicato a precisare procedure, responsabilità e loro imputabilità democratica. Per questo l'opinione pubblica deve essere messa in grado di vigilare su quelle abitudini del ceto politico interessate a sostituire la precisione delle forme con affermazioni di principio che da sole rischiano di rimanere vuote e spesso fuorvianti. I valori vivono nelle coscienze e se vivono anche, e certamente, nelle istituzioni sociali e politiche è perché colà vi assumono una forma precisa, preziosa e cogente. Questo si chiede allo Statuto della Regione dell'Umbria per quanto le compete: non solo evocare valori, ma dare forma efficace e trasparente ai valori della democrazia inclusa la coscienza dei propri limiti e delle proprie specificità.

e) Attraverso una normativa adeguata il nuovo Statuto dovrà descrivere l'identità regionale. Una precisa identità facilmente condivisa dai cittadini dell'Umbria, tale che le sue istituzioni di governo non siano confondibili con uno o più partiti. In questo senso saranno decisivi i meccanismi elettorali e le norme che definiranno i poteri del Presidente, della Giunta e del Consiglio regionale.

f) L'identità dell'Umbria non può prescindere dall'essere stata terra natale di grandi Santi quali Benedetto e Francesco, Chiara e Rita e tanti altri. La cultura e l'arte, il costume e le tradizioni dell'Umbria sono profondamente intessuti di cristianesimo. Questo è patrimonio comune dei credenti e dei non credenti. Tenere conto e valorizzare questo patrimonio, trasfonderlo nelle dovute forme nei principi ispiratori dello Statuto, nel rispetto del pluralismo, non costituisce forzatura alcuna, anzi disvela l'intima struttura e le fibre costitutive della società umbra. A tutto ciò aggiungasi quel

che di culturalmente valido hanno apportato nel corso dei secoli fino ai giorni nostri personaggi di notevole valore, credenti e non credenti, che hanno fatto dell'Umbria, territorialmente piccola, una regione qualitativamente grande e particolarmente significativa nella sua originalità.

Ne deriva che l'Umbria nello Statuto dovrà recepire i grandi principi che stanno alla base della società umana all'inizio del terzo millennio e che sono contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo proclamata dall'ONU ed in quella dei diritti dell'infanzia. L'Umbria riaffermerà nello Statuto, come base per ogni sua presenza e come mete costantemente da perseguire, la tutela della vita umana dal concepimento alla morte, la pace fra tutti i popoli del mondo, la sicurezza e la giustizia internazionale, la solidarietà interna ed internazionale, l'accoglienza degli stranieri, l'impiegabilità per tutti in mercati aperti e concorrenziali, l'impegno contro l'esclusione sociale, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e quanto altro necessario e utile a difendere condizioni dignitose di vita per ognuno e qualità della vita per tutti.

L'Italia si è avviata ormai a diventare uno Stato a forte autonomia regionale e le Regioni avranno sempre più ampi poteri legislativi in moltissime materie. In questo quadro riteniamo, tuttavia, che il regionalismo italiano non faccia venire meno principi fondamentali la sussidiarietà, l'interdipendenza e la solidarietà.

4. Il metodo del discernimento

Quanto riassunto ci ha consigliato di procedere secondo lo stile cristiano, ma anche profondamente umano, del discernimento, "espressione dinamica della comunione ecclesiale e metodo di formazione spirituale, di lettura della storia e di progettazione pastorale" (CEI, Nota pastorale *Con il dono della carità dentro la storia*, n.25). Il Vangelo ha ispirato ed ispira ricchissime culture sociali, ed anche politiche, antitetiche anche nella forma alle ideologie.

Il credente, la cui fede non è mai riducibile ad una cultura sociale, e tanto meno ad una cultura politica, nella preghiera, nella meditazione, nel dialogo e nella ricerca, nell'azione, è chiamato a mettere ogni volta in gioco con umiltà tutte le sue esperienze e tutte le sue convinzioni culturali, lasciandole provare dalla vita e dalla Rivelazione che ha luogo sempre in Parole ed Opere.

Dunque crediamo si debba partire dal riconoscimento dei problemi e delle alternative reali, cercare nella fede, e nella esperienza umana e cristiana, luce per cogliere il valore dei problemi e delle alternative, individuare delle gerarchie e delle decisioni realisticamente possibili.

Se questo circuito del discernimento è vitale e costante, la fede prende a giocare un ruolo sempre più decisivo anche nel primissimo momento, quello del riconoscimento dei problemi pressanti e delle alternative in gioco, a volte assai diversi da quelli generalmente ritenuti tali.

La comunicazione ecclesiale e la meditazione del Magistero sociale - tradite e svuotate se trattate come ideologie e come matrici di progetti - vivono nel discernimento e nel discernimento orientano ad una sempre più esigente sequela.

5. A chi ci rivolgiamo

Questo testo è rivolto a coloro che possono avere una qualche influenza nella formazione del nuovo Statuto regionale ed anche a tutta l'opinione pubblica regionale.

E' rivolto in particolare ai Consiglieri regionali, ai Gruppi consiliari regionali, al

Governo regionale ed a tutti i partiti politici, che invitiamo ad operare in questo periodo di riforme istituzionali in modo tale da favorire la fuoriuscita dalla crisi di fondo della nostra società contrassegnata dalla scarsa partecipazione dei cittadini, specie giovani, alla vita politica, dalla scarsa considerazione dei cittadini verso gli attori della politica, dal distacco tra istituzioni e società civile e dall'affievolimento del concetto di bene comune.

Invitiamo inoltre tutti i nostri interlocutori ad operare in modo da sviluppare il senso di appartenenza alle diverse comunità politiche, ciascuna secondo il suo ordine interno, dal Comune, alla Regione, alla Repubblica, fino all'Unione europea ed alla comunità politica internazionale.

Infine il presente testo, offerto alla considerazione di tutti, vale anche come stimolo e come richiamo particolare per tutti noi, uomini e donne credenti, ed in particolare per coloro tra noi in questo momento più attivamente impegnati nei processi politici.

Non ci nascondiamo che tale impegno prende oggi le forme di un tale pluralismo da far a volte dubitare che la fede giochi ancora un qualche ruolo effettivo nelle scelte politiche del credente. Con tutta la Chiesa rinnovata dal Concilio noi continuiamo a pensare che il pluralismo politico dei cattolici rappresenti un obiettivo. Sì, un obiettivo, non un mero dato di fatto od un diritto astratto, fermi restando ovviamente i diritti di ogni coscienza.

Infatti, come ci insegnano le esperienze delle Chiese e dei cattolici che operano in altri Paesi, tanto più si affermano i principi e le forme concrete della democrazia pluralista, della poliarchia, della società aperta, quanto più è possibile e spesso fruttuoso il pluralismo delle scelte politiche tra i cristiani, che si manifesta in opzioni che si distinguono per aspetti ed in ambiti meno drammatici.

Al contrario, tanto meno procede lo sviluppo democratico, quanto più diviene difficile affermare concretamente il pluralismo delle scelte politiche. Il pluralismo politico è insomma possibilità che dipende direttamente dallo sviluppo democratico dei sistemi politici nel quadro del complessivo sviluppo poliarchico delle società.

Riteniamo, allora, che l'impegno per un sistema regionale di governo meno invasivo, più efficace, più trasparente, più responsabile, debba essere largamente condiviso in fase di redazione del nuovo Statuto regionale dai credenti, e da questi con la più gran parte possibile degli uomini e delle donne di buona volontà impegnati nella vita politica in Italia ed in Umbria.

Ci rivolgiamo, pertanto, a tutte le Chiese particolari che sono in Umbria perché raccolgano e sviluppino questo testo che avvia e rilancia, non conclude, un'opera di discernimento e di invito alla responsabilità pubblica dei credenti in Gesù Salvatore nostro, di ciascuno e di tutti.

Il regionalismo in Umbria

6. La tradizione regionalista

Un'analisi del regionalismo in Umbria dal 1970 ai giorni nostri, seppure condotta senza alcuna velleità di essere esaustiva, non può non procedere da alcune considerazioni di carattere storico.

Nella nostra regione forse più che altrove si è avvertito da sempre uno scarto culturale tra la regionalizzazione a cui negli anni e con diversi interventi amministrativi gli "umbri" sono stati sottoposti e il cosiddetto regionalismo.

Vale la pena ricordare qui la differenza sostanziale tra questi due termini. Con

regionalismo s'intende una cultura che definisce il senso di appartenenza ad un territorio attraverso il modo di rappresentarlo verso le altre realtà regionali e lo Stato. La regionalizzazione è, invece, un metodo amministrativo usato dallo stesso Stato per meglio organizzare il proprio sistema di governo.

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, va rilevato che questa regione sin dallo Stato pontificio ha conosciuto diverse forme di regionalizzazione. Infatti l'Umbria che oggi conosciamo nasce con la grande Provincia nel 1860 (comprendente anche Rieti e Gubbio) e con le successive modificazioni del 1923 (passaggio della Sabina al Lazio) e del 1927 (istituzione della provincia di Terni).

A ciò si aggiunga che a partire dalla fine degli anni '50 in Umbria si assiste al sorgere di una "questione umbra" portata a livello nazionale attraverso una proposta di legge "per l'istituzione della Regione Umbra", di cui si erano fatti promotori con suffragio di cinquantamila firme di cittadini le province di Perugia e di Terni.

Non si può dunque non rilevare come nella definizione regionale del territorio dell'Umbria, per le oggettive varietà di influssi culturali, nulla era unitario e tutto era informato al locale e al municipale. E di tale influenza municipalistica ancora oggi è fortemente permeata la nostra regione.

7. L'attività di riordino istituzionale

Nel 1970, con la nascita dell'ente Regione, si è assistito ad una progressiva formazione di strutture intermedie settoriali. Per primi, accanto alle due province, sono sorti 12 comprensori economico - urbanistici, che, attraverso raggruppamenti di territori omogenei, dovevano corrispondere ai mutamenti di vocazione intervenuti sul territorio regionale. Poi è stata la volta di altri organismi (Ussl, Azienda Turismo, Comunità montane).

Va osservato che una siffatta organizzazione territoriale sotto la guida del Governo regionale, ha determinato un intreccio assolutamente non funzionale rispetto servizi prestati. Da qui un'oggettiva difficoltà della Regione nel programmare i propri interventi in una logica di quadro legislativo dovendo, allo stesso tempo, dare risposte a pioggia alle esigenze poste. Conseguenza di ciò è stato che se da un lato l'attività regionale ha inciso profondamente nella realtà economica umbra, dall'altra non sempre è riuscita a porre in essere interventi efficaci tesi ad eliminare la presenza degli squilibri territoriali esistenti.

Sul piano delle competenze funzionali attribuite alla Regione e da essa ai Comuni, alle Province, alle Comunità montane e ad altri enti locali, in attuazione della cosiddetta riforma Bassanini ha provveduto la legge regionale 2 marzo 1999 concernente appunto il riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi del sistema regionale e locale delle autonomie dell'Umbria. Con tale strumento normativo, la Regione è stata messa in condizione di operare scelte di allocazione delle funzioni amministrative più consone alle proprie peculiarità territoriali, economiche e sociali, nel rispetto della stessa L. 59/97 e del principio di sussidiarietà.

8. L'attività legislativa della Regione

Esaminando alcuni aspetti particolari, in Umbria come in altre realtà dell'Italia centrale si è assistito allo sviluppo della piccola e media impresa,¹ soprattutto nella provincia di Perugia, accanto alla crisi profonda dell'industria pubblica presente in regione, alla felice conclusione dei processi di privatizzazione dei grandi insediamenti siderurgici e al passaggio di proprietà di importanti e storici gruppi privati. Il calo

crescente dell'occupazione in agricoltura è stato compensato dagli occupati nei settori manifatturiero e del terziario pubblico e privato.

Di fronte alla crisi degli anni '90, la Regione è stata impegnata sul piano della rete istituzionale e dell'intervento pubblico in un'ottica di programmazione intesa come uso razionale delle risorse disponibili. Tale impegno oggi più che mai si rende necessario nel contesto di crescente integrazione internazionale e di rispetto di vincoli posti dall'Unione europea. L'Umbria in questo senso ha dato prova di possedere una cultura delle istituzioni, che le permette di essere tra le Regioni che maggiormente utilizzano gli strumenti comunitari in tutte le direzioni possibili.

L'attività legislativa della Regione Umbria si caratterizza, infatti, per una preponderanza di interventi di natura amministrativa a prevalente contenuto finanziario. Da questo punto di vista non è stato dato respiro ad una necessaria programmazione di provvedimenti - cornice utili per una definizione dell'identità regionale aperta al confronto con le altre regioni italiane e il resto d'Europa, se non in maniera parziale e contingente.²

9. Provvedimenti d'interesse ecclesiale

I rapporti tra Regione civile e istituzione ecclesiale sono stati disciplinati in prevalenza con Intese su materie di interesse comune. Poste alcune disposizioni circa contributi per la celebrazione di anniversari centenari (S. Francesco d'Assisi e Beata Angela da Foligno) ovvero per le celebrazioni annuali in onore del Santo Serafico e di San Benedetto da Norcia (LR 26/95), un'eccezione è certamente costituita dalla LR 39/87, oggi abrogata con l'art. 39 della LR 8/94, che per la prima volta in Italia riconosceva, normandola, l'attività di accoglienza degli istituti religiosi.

Per quanto concerne le intese, esse riguardano per lo più la salvaguardia e la valorizzazione dei beni e dei servizi culturali forniti da enti ecclesiastici ma di interesse pubblico. A tale proposito si ricorda il Protocollo d'intesa sottoscritto il 22 febbraio 1994 tra la Regione Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni e servizi culturali ecclesiastici. Un ulteriore accordo, in fase di prossima sottoscrizione, prevede l'allestimento di reti museali e di altri beni ecclesiastici per una loro fruizione aperta alla comunità regionale tutta.

Tutti questi strumenti contemplan anche altre materie, come l'Intesa tra i medesimi suddetti enti del 26 gennaio 1995 per l'istituzione di un Osservatorio regionale sulle povertà in Umbria, organizzato con successiva convenzione del 2 marzo 1995 tra Regione, Caritas regionale e IRRES. In quest'ultima Intesa si auspica una sinergia tra la realtà civile e quella ecclesiale, che fondata "su uno stesso spirito di servizio possa contribuire a sollecitare su queste problematiche l'attenzione dell'intera comunità regionale concorrendo così alla promozione ed alla crescita di un'autentica cultura della solidarietà". Un'ulteriore recente Protocollo d'Intesa ha, infine, riguardato l'assistenza religiosa di confessione cattolica presso le strutture di ricovero del Servizio sanitario regionale.

L'incontro tra istituzione civile ed ecclesiale ha certamente trovato un momento culminante negli ultimi anni in occasione della preparazione del Grande Giubileo del 2000. Anche in questa occasione è stata siglata una prima Intesa il 22 febbraio 1996, per disciplinare il particolare evento, sia spirituale e religioso ma con implicazioni organizzative afferenti la sfera delle competenze civili. Per un'individuazione degli interventi da effettuare in attuazione delle previsioni in favore di località al di fuori del Lazio, una seconda Intesa venne siglata il 17 dicembre 1997.

Si ritiene di dover osservare in conclusione di quest'ultimo punto che i rapporti

Regione - Chiesa cattolica in Umbria sono stati condotti da parte dell'ente regionale sempre all'insegna dell'intervento funzionale e contingente, essendo mancate iniziative di più largo respiro atte a sottolineare la peculiarità della presenza cristiana anche in Umbria. D'altra parte è pur vero che questa linea di condotta risulta perfettamente legittima visto che nello Statuto Regionale (cfr. art. 9) non si fa alcun riferimento alla innegabile valenza che tale presenza ha avuto nel corso dei secoli e continua ad avere nella vita di questa regione.

10. Alcuni orientamenti di sintesi

L'ampiezza e la profondità della storia del regionalismo in Umbria si intrecciano con gli elementi peculiari della storia istituzionale e politica. Non si può certo riconoscere l'impegno con il quale diverse tradizioni politiche hanno contribuito a radicare nel tessuto civile e politico della regione un'identità politica coerente con i valori costituzionali anche se, inevitabilmente, condizionata dallo sviluppo delle diverse culture politiche.

Ciò nonostante si può oggi attingere solo in parte alla tradizione del regionalismo umbro per ispirare l'azione di riforma politica legata alla revisione dello statuto regionale. Molti simboli della recente storia regionale e parte delle politiche che in essa hanno trovato espressione mostrano tutti i limiti di una cultura istituzionale costruita su una visione ottimistica dell'intervento dei pubblici poteri a fini sociali e sulla sottovalutazione degli effetti perversi della crescita delle burocrazie pubbliche.

Il sistema politico regionale, sempre più condizionato dall'intreccio tra burocrazie di partito e burocrazie pubbliche,³ ha così intrapreso politiche di intervento sempre più costose (come implicitamente denunciato dal recente proposito di costruire una nuova Regione "leggera")⁴, finendo con lo scivolare lentamente verso un modello istituzionale socialmente invasivo, spesso centralistico, legato da una forte dipendenza amministrativa, economica e finanziaria dai poteri centrali (cioè dalle élite nazionali dei partiti, dal vecchio sistema delle partecipazioni statali e dai trasferimenti assicurati dai meccanismi della spesa pubblica). Hanno così più difficilmente trovato spazio, nel momento in cui se ne avvertiva l'urgenza, politiche di sviluppo fondate sul protagonismo delle comunità locali e sulla loro capacità di costruire reti territoriali in grado di moltiplicare i fattori di crescita.

Il regionalismo in Umbria è dunque un'eredità complessa dalla quale - in qualche caso - prendere anche le distanze. E tuttavia il nuovo non può che costruirsi partendo dal meglio che la storia politica regionale ha dato, sul piano delle istituzioni come su quello delle singole tradizioni politiche.

Per un governo regionale efficiente e responsabile

11. Premessa

La riforma dello statuto regionale rappresenta un passaggio molto importante per valutare l'attenzione della classe dirigente umbra alla questione dell'efficienza e della responsabilità delle istituzioni politiche.

Diversi assetti istituzionali possono naturalmente condurre a risultati soddisfacenti, sia sul piano dell'efficienza che su quello della responsabilità. Tuttavia, in questo specifico passaggio storico, la revisione dello statuto regionale ruota attorno ad alcuni problemi istituzionali che assumono rilevanza strategica: la forma di governo; la legge elettorale (limitatamente ai criteri fondamentali); le competenze regionali in

relazione alle competenze dei Comuni e delle Province; le garanzie relative all'azione dei pubblici poteri; il principio di sussidiarietà; le relazioni esterne della Regione. Conseguentemente non tutte le soluzioni possibili soddisfano, ai nostri occhi, le esigenze poste da questo documento.

Due chiarimenti di carattere generale sembrano necessari per orientare la lettura di questa parte del documento. Innanzi tutto, a differenza di quanto molti vanno dicendo, la diversità di soluzioni istituzionali tra Regione e Regione rappresenta la fisiologia e non la patologia del sistema. Anche la Regione dell'Umbria dovrà quindi individuare la sua soluzione istituzionale ai problemi del suo governo regionale. In secondo luogo non bisogna dimenticare che le diverse soluzioni offerte alle questioni che abbiamo riassunto dipendono dai diversi orientamenti politici e, quantomeno in eguale misura, dalle diverse "coalizioni di interesse" che si costituiscono a sostegno o contro le singole proposte.

E' opportuno, infine, esplicitare l'obiettivo strategico che è stato assunto e che dà conto degli orientamenti contenuti in questo documento. Scopo principale della revisione dello statuto regionale dovrebbe essere quello di favorire lo sviluppo di un'azione di governo meno invasiva, cioè consapevole del suo limite rispetto agli altri ambiti di organizzazione della società (economia, scienza, religione); più forte, cioè capace di prendere decisioni, di farle attuare e di valutarne gli effetti; e più responsabile, cioè più adeguata alle necessità del giudizio degli elettori. Un'azione, in altri termini, più efficiente e più responsabile.

12. Il sistema di governo: rafforzare la capacità decisionale

Una prima questione riguarda il ruolo ed il peso del Presidente della Regione nel sistema politico e, più esattamente, in quel reticolo di rapporti che lo lega alla sua Giunta ed alla maggioranza che lo sostiene nel Consiglio regionale. In questa sede possono compiersi scelte decisive per garantire quel modello di governo forte, responsabile ma non invasivo cui abbiamo accennato.

Le diverse tendenze volte ad indebolire la posizione del Presidente della Regione - sul presupposto che la sua forza, acquisita con l'elezione diretta, debba essere in qualche modo circoscritta dall'ampliamento dei poteri del Consiglio regionale - ci pare che corrano il rischio di riportare indietro il dibattito istituzionale, abbandonando il tema della capacità di decisione dell'esecutivo che è, viceversa, una risorsa a vantaggio dell'efficienza e della trasparenza nei confronti degli elettori.

Per questo sembra opportuno sottolineare i limiti e le contraddizioni di queste tendenze: non per una pregiudiziale adesione ad un modello istituzionale piuttosto che ad un altro, quanto per la convinzione che - in questo passaggio storico - risulterà decisiva la capacità di produrre assetti istituzionali efficienti e responsabili.

Per questo occorre consentire al Presidente della Regione di governare (con l'apporto della sua Giunta e della sua maggioranza consiliare), non trascurando - se necessario - l'inserimento di ulteriori misure di razionalizzazione della forma di governo tra le quali, in primo luogo, la disponibilità di efficaci strumenti di controllo delle politiche di bilancio. Allo stesso tempo è necessario garantire all'opposizione i mezzi per esercitare la sua funzione che è di critica e di controllo (e non di negoziazione e di cogestione). Una politica più forte e meno invasiva ha bisogno di vedere rafforzate le capacità di decisione e ridotte le incertezze nella individuazione delle responsabilità, rendendo trasparenti i meccanismi di imputazione personale dell'azione politica.

13. Ridurre la frammentazione e rafforzare il bipolarismo

Le questioni della trasparenza e della capacità decisionale tornano in campo anche in materia di sistema elettorale, cioè a proposito delle modalità di relazione tra elettori ed eletti che includono la legge elettorale, la legislazione elettorale di contorno ed il funzionamento del sistema dei partiti.

In questo caso diversi sono però gli strumenti da adottare per raggiungere il medesimo obiettivo: garantire che l'elezione diretta del Presidente della Regione si accompagni alla riduzione del potere di condizionamento delle forze non coalizzabili; contenere la frammentazione del sistema dei partiti; dare pieno sviluppo della dinamica bipolare; tutelare le istituzioni dall'ingerenza degli apparati dei partiti.

Per questo sembra opportuna la piena conferma del sistema di elezione diretta del Presidente della Regione che potrebbe essere anche utilmente accompagnata dall'introduzione – a rafforzamento del potere di scelta dell'elettore, come ha insegnato la felice esperienza dei Sindaci dopo il 1993 – del doppio turno con ballottaggio.

Per quanto riguarda il sistema elettorale per l'elezione del Consiglio regionale, la ricerca del rispetto del principio di rappresentatività politica e territoriale dovrebbe essere equilibratamente perseguita, limitando il ricorso a sistemi elettorali proporzionali più o meno puri a vantaggio di meccanismi di contenimento degli effetti di frammentazione partitica (sistemi misti, soglie di sbarramento, collegi elettorali ridotti, liste bloccate, etc.). Campagne elettorali, finanziamento della politica e selezione dei candidati dovrebbero infine essere regolate allo scopo di ridurre gli effetti di frammentazione del sistema dei partiti. Grande attenzione dovrà essere posta al tema delle azioni positive rivolte a rimuovere gli ostacoli che impediscono una reale parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

E' da precisare che in questa materia ci troviamo di fronte ad una concorrenza di fonti normative: statuto, legge nazionale e legge regionale di disciplina del sistema elettorale. E' tuttavia decisivo sottolineare come forma di governo e sistema elettorale debbano essere progettate e realizzate congiuntamente e coerentemente.

14. Costruire un modello rispettoso del pluralismo istituzionale

Il tema delle relazioni tra Regione ed Autonomie locali è particolarmente importante. Si tratta di definire un sistema di rapporti che scongiuri il rischio per cui al centralismo statale si sostituisce un neo-centralismo regionale, comprimendo lo spazio costituzionalmente garantito alle Autonomie locali e contraddicendo il cuore del principio di sussidiarietà.⁵

Molte le questioni che interessano la revisione statutaria. In linea generale occorre sostenere un modello di relazioni nel quale i Comuni siano concepiti come uno dei livelli di governo costituzionalmente protetti, titolari della generalità delle funzioni amministrative, fatte salve quelle riservate alle Province, alle Regioni, allo Stato ed alle autonomie funzionali. E non, viceversa, come terminali esecutivi delle politiche regionali

Per far questo occorre agire su più fronti. Innanzi occorre introdurre limiti statutarî all'attività legislativa regionale in materia di autonomie locali, in attuazione di una lettura autonomistica della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione contenuti nella riforma del suo titolo V recentemente entrata in vigore.

In secondo luogo si ravvisa la necessità di circoscrivere lo spazio della funzione di indirizzo e coordinamento con disposizioni statutarie che ne impediscano un uso

centralistico.

In terzo luogo occorre collocare il Consiglio delle autonomie locali in una posizione strategica nella definizione degli atti legislativi, regolamentari ed amministrativi che riguardano le competenze delle autonomie locali, con la previsione statutaria di poteri di rinvio (e, se del caso, di pareri obbligatori) e di adeguate strutture tecniche di supporto indipendenti dagli apparati burocratici regionali.

Infine si deve puntare alla definizione di un sistema "ordinamentale" di trasferimenti finanziari dalla Regione alle Autonomie locali, sottratto ai "capricci" del bilancio annuale di previsione della Regione e legato alla partecipazione al gettito tributario regionale.

15. L'azione amministrativa ed il sistema delle garanzie

La regolamentazione statutaria dell'azione amministrativa e la previsione di adeguate forme di garanzia a tutela dei diritti individuali e collettivi costituiscono ulteriori tasselli di un mosaico ispirato ai principi dell'efficienza, della responsabilità e della non invasività dell'azione dei pubblici poteri.

E' dunque opportuno suggerire la previsione statutaria dei principi di riforma lentamente entrati a far parte del modo di agire delle pubbliche amministrazioni anche nel nostro paese. L'imparzialità ed il buon andamento sono stati infatti da tempo arricchiti con la previsione di altri ed impegnativi principi: da quello di distinzione tra le funzioni di indirizzo politico e le funzioni di gestione tecnica a quello di rispetto delle regole di mercato nella acquisizione delle risorse esterne; da quello di adeguatezza, a quello di partecipazione; da quello di preferenza per moduli di azione amministrativa di tipo negoziale a quello di trasparenza; da quello di semplificazione a quello di valutazione dell'impatto dell'attività regolativa.

Non andrebbe trascurata l'ipotesi di sottoporre l'azione dell'amministrazione ad una sorta di onere della prova: a meno che la legge regionale non disponga diversamente, provando la sussistenza di ragioni che hanno a che fare con rilevanti interessi pubblici non altrimenti tutelabili, l'azione dell'amministrazione regionale si svolge in condizioni di parità rispetto agli interessi privati (individuali e collettivi) e con gli strumenti del diritto privato comune.

In questo contesto trovano adeguata collocazione anche le necessarie previsioni statutarie in materia di Autorità indipendenti e, in particolare, di Difensore civico⁶ regionale con le connesse garanzie di indipendenza. E' in questione, infatti, la stessa identità del Difensore civico come autorità amministrativa indipendente. E' questa infatti l'evoluzione più interessante che possiamo auspicare a tutela di un'organizzazione policentrica dei pubblici poteri, non tutti riconducibili (nel campo dell'azione amministrativa di tipo contenzioso o quasi totalmente riassumibile in valutazioni di ordine tecnico) agli organi di indirizzo politico. E' quindi necessario garantire: a) l'indipendenza strutturale del Difensore civico nelle modalità di elezione; b) l'indipendenza funzionale nei poteri attribuiti; c) l'indipendenza organizzativa e finanziaria nelle strutture di organizzazione dell'ufficio.

Per non avallare la tesi di molti sulla inutilità del Difensore civico è opportuno potenziare questo ufficio con apposite strutture e munirlo di poteri che obblighino la Pubblica Amministrazione regionale a tenere conto del suo intervento.

In tema di rafforzamento dei poteri di intervento, si potrebbe devolvere al Difensore civico la fase stragiudiziale e conciliativa e ancor prima, in sede preventiva, attribuire allo stesso il potere di promuovere "accordi" tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione regionale atti a prevenire i conflitti.

Così operando, con la diminuzione del contenzioso giudiziario, verrebbe favorita la civile convivenza attraverso un Difensore civico concepito come "mediatore sociale". E' da escludersi tuttavia, considerata la natura dell'istituto, che l'ampliamento delle competenze in materia stragiudiziale possa essere esteso anche ai rapporti tra i privati.

Deve essere attentamente valutata, infine, la proposta da molti avanzata di istituire un Organismo indipendente di garanzia che, a tutela della "rigidità" statutaria, verifichi la conformità delle norme di legge regionale alle disposizioni statutarie. Complesse questioni di ordine costituzionale conducono ad ipotizzare la natura puramente consultiva (e quindi l'assenza di poteri di annullamento) di questo organismo la cui attività dovrebbe essere collocata all'interno del procedimento legislativo regionale. I poteri di attivazione dovrebbero essere riservati all'opposizione ed al sistema delle autonomie locali e funzionali.

16. Società civile, democrazia, sussidiarietà.

Nella fase di ridefinizione degli statuti regionali determinante appare il modo con cui viene declinato il principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà tende a stabilire un ordine di competenze nella partecipazione responsabile delle persone, delle comunità, delle istituzioni alla vita sociale; è un principio che riconosce la priorità delle persone rispetto alle formazioni sociali e la precedenza della società rispetto allo Stato.

Esso prevede da una parte la piena responsabilizzazione dei cittadini nella costruzione della società e dall'altra una funzione di coordinamento da parte dello Stato e del potere politico affinché le azioni dei cittadini, a qualsiasi livello, siano orientate la bene comune.

Perciò il principio di sussidiarietà non coincide integralmente con le politiche di deregolazione né con la tendenza alla privatizzazione dei servizi. E' tuttavia compatibile con il principio della separazione tra titolare del servizio (che resta il pubblico potere a tutela dei diritti sociali) e gestore del servizio (soggetto privato, di mercato o del terzo settore) legato contrattualmente al pubblico potere, che può anche operare in condizione di quasi-mercato.

La sussidiarietà si oppone alla centralizzazione dell'autorità pubblica (è un metodo ascendente di decentralizzazione: non si deve passare al livello superiore se non dopo aver verificato che il grado inferiore sia nell'impossibilità di assumere una responsabilità di questo ordine) non al suo ruolo di coordinamento.

La sussidiarietà, se presa sul serio, richiede all'autorità pubblica un impegno per modificare la propria funzione: essa deve passare da una funzione di gestore dei servizi a quella di promotrice di servizi, sviluppando e stimolando l'iniziativa privata, ma nel tempo stesso non rinunciare al proprio compito di coordinatore delle esperienze e garante del bene comune.

L'intervento dell'autorità pubblica nel campo dell'economia, tuttavia, non deve espandersi oltre i casi nei quali i meccanismi del mercato e la libertà d'iniziativa dei privati non possono utilmente operare a vantaggio dei bisogni e delle preferenze dei cittadini. Il rischio è infatti quello di *"dilatare eccessivamente l'ambito dell'intervento statale in modo pregiudizievole per la libertà sia economica che civile"*. Ad esempio *"non potrebbe lo stato assicurare direttamente il diritto al lavoro di tutti i cittadini senza irreggimentare l'intera vita economica e mortificare la libera iniziativa dei singoli"* (Lettera enciclica *Centesimus Annus*, n.48).

L'autonomia delle persone e dei gruppi sociali, rispetto ai pubblici poteri, non si-

gnifica autarchia e anarchia; il potere politico deve ridurre il suo intervento a ciò che veramente è necessario, esercitando soprattutto un ruolo di coordinamento, favorendo l'iniziativa dei gruppi sociali intermedi.

Il primo ruolo dell'autorità politica è rispettare e favorire la responsabilità propria delle persone e dei gruppi intermedi in nome del principio di competenza, in opposizione a ogni forma di statalismo.

E' necessario però che le persone e i gruppi sociali non si limitino a rivendicare diritti ma si assumano fino in fondo i propri doveri e le proprie responsabilità.

Il principio di sussidiarietà vincola coloro che sono in autorità a rimanere entro il proprio ruolo e funzione, che è sussidiaria e non sostitutiva, ma vincola anche le persone e le libere formazioni sociali all'assunzione delle proprie responsabilità e competenze.

In breve la sussidiarietà richiede che i cittadini usino i loro diritti e si assumano le loro responsabilità anche attraverso l'avvio di una capillare opera educativa.

Il principio di sussidiarietà trasportato nella nuova organizzazione regionale significa riconoscere alle autonomie locali e funzionali il maggior numero di compiti, rispettando il principio di adeguatezza. Questa nuova distribuzione delle funzioni (sussidiarietà verticale) non può esaurirsi nel valutare quale fra i possibili livelli pubblici sia il più idoneo a garantire l'intervento ma deve invece valutare se l'attività in questione non possa essere svolta, a parità di condizioni e di risultati, da soggetti privati come imprese, gruppi o operatori del terzo settore (sussidiarietà orizzontale).

In questa nuova prospettiva la Regione si trova ad avere funzioni necessarie e funzioni eventuali. Sono necessari i compiti, in senso lato, di "governo", le funzioni di indirizzo, di programmazione e di controllo, non rinunciabili tanto più nel quadro di effettiva messa in opera di politiche di privatizzazione e di liberalizzazione dei compiti di gestione. Sono eventuali i compiti di gestione che, non diversamente allocabili, rimarranno affidati alla Regione

Tale soluzione implica una riduzione degli apparati regionali di gestione e la necessità di ripensare non solo le forme organizzative ma anche i profili professionali del personale, senza trascurare la capacità di assicurare modalità di lavoro attraverso l'acquisizione all'esterno di saperi mediante l'interscambio con i luoghi della ricerca presenti sul territorio (Università, Centri, Istituti).

L'applicazione del principio di sussidiarietà comporta ricadute non solo sul piano organizzativo ma provoca riflessi diretti anche sul carattere dei processi decisionali.

Il carattere policentrico della regione, caratterizzata da un diffuso reticolo di città medie o piccole, rischia di rendere assai problematica, soprattutto dopo l'elezione diretta del Presidente regionale e la non facile convivenza di quest'ultimo con i Sindaci, la guida dei processi di riordino dei poteri locali, almeno senza immaginare una partecipazione degli stessi enti territoriali ai processi decisionali (Consiglio delle Autonomie locali).

Pare altresì necessario introdurre norme atte a garantire che l'azione regionale si conformi realmente al principio del rispetto dell'autonomia locale mediante l'introduzione di occasioni specifiche di verifica riguardanti le ipotesi di spesa effettuate direttamente dalla Regione. Una certificazione che attesti, prima della definitiva adozione dell'atto, le ragioni della scelta e la coerenza di quest'ultima con i principi che regolano il corretto rapporto tra i livelli di governo. Alle Autonomie locali, rappresentate in sede collegiale, andrebbero riconosciuti pareri obbligatori sugli atti di maggiore rilievo per il sistema locale come, ad esempio, quelli di bilancio.

17. La Regione ed i rapporti esterni

La riforma dell'assetto costituzionale della Repubblica realizzata con la modifica del titolo V della Costituzione richiede la regolazione (di fonte legislativa e statutaria) dei rapporti tra la Regione e le comunità politiche ad essa esterne. Pensiamo così ai rapporti tra Regione ed altre Regioni, ai rapporti tra Regione e Stato, ai rapporti tra Regione e Unione europea, ai rapporti tra Regione ed altri Stati ed, infine, ai rapporti della Regione con comunità substatali autonome. Si tratta di una necessità regolativa che scaturisce dalla nuova collocazione, costituzionalmente fondata, dell'autonomia politica regionale alla quale gli statuti debbono dare una risposta in termini di definizione dei principi e dei limiti di azione degli organi regionali (espressione del potere legislativo e di quello esecutivo).

Una prima questione riguarda i rapporti tra Consiglio ed esecutivo. La materia delle relazioni esterne deve essere regolata in modo da delineare un giusto equilibrio tra l'esigenza di ampliare le capacità decisionali, la rapidità e l'efficacia delle decisioni, cui provvedono il Presidente della Regione e la sua Giunta, e l'esigenza di garantire adeguate forme di controllo, che spettano al Consiglio regionale e, per quanto di sua competenza, al Consiglio delle autonomie locali.

Nella ricerca di questo equilibrio occorre definire una sorta di principio ordinatore che costituisca il punto di riferimento per la soluzione delle alternative di scelta che si pongono nella costruzione delle regole statutarie. Un principio ordinatore che, anche in questo campo, tenga conto dell'esigenza di superare i limiti degli assetti istituzionali vigenti.

Questo principio ordinatore può essere individuato nella distinzione tra le competenze che riguardano la regolamentazione dei rapporti istituzionali - da una parte - e le competenze che riguardano l'azione nel campo dei rapporti economici e sociali - dall'altra - nel quadro di un riconosciuto primato dell'esecutivo (Presidente e sua Giunta) nell'esercizio dell'iniziativa in materia di rapporti esterni.

In questo contesto andrebbe garantito uno spazio di intervento all'assemblea legislativa nella definizione delle intese da stipulare tra Stato e Regione per l'eventuale ampliamento delle competenze legislative regionali, così come nella definizione delle regole che riguardano i rapporti con altre Regioni (nell'ambito delle quali è la stessa Costituzione ad imporre la legge regionale di ratifica delle intese raggiunte con altre Regioni), con l'Unione europea, con altri Stati e con comunità autonome all'interno di altri Stati (per la cui disciplina è previsto l'intervento della legge statale nell'ambito della legislazione concorrente).

Viceversa nella definizione dell'iniziativa, nella conduzione dei negoziati e nell'approvazione degli accordi e delle intese a carattere economico sociale molto ampio dovrebbe essere lo spazio di manovra lasciato all'esecutivo regionale.

Lo Statuto regionale dovrà esprimere un'idea aperta e dinamica della gestione dei rapporti esterni, fondata su alcuni punti di riferimento generali (leale collaborazione in sede nazionale, rispetto del principio di sussidiarietà in sede comunitaria, enfasi sui processi di integrazione in sede internazionale) e sulla capacità di individuare le convenienze economiche e sociali legate alla costruzione di reti di collaborazione orizzontale (come nel caso dello sviluppo di sistemi economici territoriali che attraversano i confini amministrativi delle regioni). Allo stesso tempo dovrà riferirsi ad un'idea di Europa lontana dai rischi della centralizzazione e della burocratizzazione, un'Europa superpotere e non superstato, che scongiuri la "tentazione quasi naturale della verticalizzazione del potere" (41a settimana sociale dei cattolici italiani, *I cattolici italiani e la nuova giovinezza dell'Europa*, n.15).

Alla realizzazione di questa idea di integrazione dovranno concorrere, nel rispet-

to del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, il sistema regionale delle autonomie locali, il sistema economico regionale, le associazioni, i gruppi sociali e le diverse comunità locali.

Le politiche sociali

18. Il nuovo contesto

Particolare attenzione dovrà essere posta al ruolo ed alla funzione delle norme statutarie in materia di diritti sociali e di politiche sociali. Anche se le disposizioni statutarie non possono sostituirsi alle scelte di indirizzo che spettano ai governi regionali ed alle loro maggioranze, rischiando così di riprodurre la rigidità di alcune norme costituzionali, potrebbe essere utile esplicitare alcuni principi fondamentali che debbono essere posti come limite all'azione dei singoli governi. Tra questi andrebbero indicati: a) il principio della parità tra agenzie pubbliche, private profit e private no profit nella fornitura dei servizi pubblici; b) la tutela del settore no profit, senza pregiudizio della concorrenza intesa come forma primaria di tutela dei consumatori; c) la tutela dell'impresa e la promozione dell'impiegabilità (come garanzia del lavoro nel mercato); d) il principio del confronto aperto nei rapporti tra governo regionale ed organizzazioni di interesse.

La tutela di questi principi richiede la comprensione della crescente complessità dei processi in atto nella società in generale e in quella umbra in particolare. Più precisamente sono tre le grandi trasformazioni da prendere in considerazione: il mercato del lavoro, il nuovo welfare, il processo di ridistribuzione dei poteri istituzionali.

Il nuovo mercato del lavoro si qualifica ormai per il primato del lavoro indipendente e individuale (imprenditoriale, autonomo, atipico etc.) caratterizzato da crescente qualificazione, nuovi saperi, grado di conoscenza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nuove modalità di organizzazione del lavoro basate sull'autonomia e sul possesso di risorse relazionali, capacità di adattarsi e disponibilità a cambiare più volte il lavoro nella vita.

I Servizi per l'Impiego, trasferiti alle Regioni e alle Province, ancora prevalentemente gestiti con schemi mentali e organizzativi ispirati al primato del lavoro dipendente, dovranno essere pensati in funzione del ciclo del lavoro che avanza. Dovranno cioè produrre interventi di sostegno sempre più individualizzati che mantengano e se possibile aumentino il patrimonio di conoscenza e di saperi delle persone.

Tale evoluzione chiama in causa il sistema formativo e scolastico regionale e in particolare il programma dell'offerta integrata tra istruzione e formazione professionale così come ridisegnato dalle più recenti riforme legislative.

L'intensa stagione di regolamentazione del nuovo welfare (sanità, servizi socio – assistenziali) si è ormai conclusa e si è entrati ora in una fase di responsabilizzazione progressiva della Regione e degli Enti locali nonché della società civile.

Gli obiettivi di fondo da perseguire sono:

- a) assicurare a tutti i diritti di cittadinanza;
- b) superare ogni logica assistenziale per promuovere politiche d'inserimento tese al raggiungimento della massima autonomia degli individui;
- c) perseguire il concetto di salute (perfetto equilibrio fisico, psichico e relazionale), come definito dall'Organizzazione mondiale della Salute;
- d) promuovere la responsabilizzazione delle Autonomie locali e dei cittadini e realizzare il massimo di complementarità tra i soggetti pubblici e privati (sussidiarietà orizzontale) valorizzando le reti familiari e parentali, i diversi soggetti della società civile

(Parti sociali, associazioni di volontariato, Terzo Settore) e i presidi periferici dei grandi settori d'intervento sociale (Autonomie scolastiche, universitarie, sanitarie, Fondazioni bancarie, etc.).

19. I diritti sociali

Alla luce di quanto sinteticamente enunciato si possono individuare i principi in materia di organizzazione regionale del welfare e dei servizi pubblici nonché di relazioni tra gli Enti territoriali e la società civile locale che dovranno essere introdotti nello statuto regionale.

A riguardo dell'organizzazione regionale e specificatamente dei rapporti della Regione con le Autonomie elettive, con le Autonomie funzionali, con le Forze sociali e l'associazionismo, due possono essere le linee d'azione alternative:

a) quella che ritiene sia giusto procedere adottando un modello piramidale e burocratico tutto organizzato intorno alla filiera verticale delle istituzioni rappresentative e onnicomprensive;

b) e quella che, invece, vede l'istituzione regionale principale protagonista del processo di gestione poliarchica e a rete dei poteri, aperta alla collaborazione e alla sburocratizzazione dei rapporti con i cittadini, le famiglie e le altre istituzioni, in particolare con le Autonomie funzionali, i soggetti sociali intermedi, le imprese sociali del territorio per tutti i fattori d'intreccio tra produzione, lavoro e sociale. Tutti soggetti che vanno coinvolti con la massima responsabilizzazione ed autonomia nella definizione, gestione e verifica delle politiche di welfare in modo che si favoriscano e si promuovano le azioni di autotutela delle fasce più forti, si rafforzino le azioni di sostegno per i bisogni più gravi, si favorisca un mix tra interventi formali e informali, tra pubblico e privato.

Tale seconda linea d'azione risulta essere la più appropriata:

a) perché la nuova legislazione sociale va nella direzione del modello poliarchico di gestione;

b) per rispondere più efficacemente alle esigenze di collegare i poteri alle attese e ai bisogni dei cittadini specialmente per quanto riguarda quei servizi di base che direttamente incidono, territorio per territorio, sulla qualità e coesione di vita collettiva;

c) per rispondere alle crescenti richieste di differenziazione della domanda e dell'offerta (d'impiego, di formazione, di tutela socio-assistenziale) che sollecitano un'intensificazione e diffusione delle competenze e delle capacità a livello territoriale;

d) per ridurre il pericolo di accentuazione della conflittualità verso il basso che nasce proprio dalla maggiore prossimità dei nuovi poteri affidati alle Regioni con gli altri soggetti istituzionali territoriali.

20. I principi statutari

Ciò premesso, dalla revisione dello statuto regionale dovranno emergere alcuni principi fondamentali.

In particolare:

a) il riconoscimento e la difesa del valore sociale della famiglia fondata sul matrimonio, con le sue dinamiche di redistribuzione e regolazione nel campo del lavoro, dei redditi, dei risparmi e dei consumi, delle funzioni di rielaborazione culturale a livello delle generazioni e di classi sociali, i meccanismi di "protezione allungata" dei giovani, di tutela della fasce anziane etc.

In tale direzione dovranno essere indicate le politiche familiari da promuovere,

come:

- il principio dell'uguaglianza in dignità di tutti gli esseri umani dal primo istante del concepimento al termine naturale della vita;
 - una politica fiscale e tariffaria regionale attenta alla famiglia che tenga conto dei carichi familiari e non penalizzi le famiglie monoreddito;
 - l'incentivazione anche economica delle reti di solidarietà familiare;
 - il riconoscimento e il sostegno delle diverse forme di associazionismo familiare.
- b) Nel campo della espansione dell'Offerta formativa le recenti innovazioni legislative affidano alla Regione nuovi compiti in materia:
- favorire il sistema nazionale d'istruzione costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli Enti locali;
 - sostenere l'espansione dell'offerta formativa e la nuova domanda d'istruzione, dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita, cui abbia accesso il maggior numero di cittadini;
 - adottare le misure per rendere effettivo il diritto allo studio e alla formazione e per sostenere la spesa delle famiglie per l'istruzione, accrescendo i propri compiti e doveri di equità, coordinamento e controllo e investendo a questo fine risorse dirette;
 - favorire il protagonismo delle iniziative formative che sorgano dalla società civile, senza rinunciare alla sua funzione regolatrice come obbligo politico e giuridico a servizio di tutti i cittadini che abitano nel territorio regionale, affinché essi trovino l'opportunità di svolgere appieno le loro capacità nella formazione armonica della persona.
 - promuovere la frequenza alle attività formative anche oltre l'obbligo dei 18 anni attraverso percorsi regionali di formazione che valorizzino e sostengano la pluralità di iniziative formative già segnalatesi nell'ambito del territorio e assicurino misure volte a favorire l'inserimento dei giovani, tenendo conto delle peculiarità occupazionali locali. Cura, altresì, un sistema di comunicazione, a livello regionale e interregionale, di notizie e informazioni per i giovani fra scuole, agenzie formative e Servizi per l'Impiego, proponendo standard formativi omogenei adeguatamente certificati.

Riguardo alla parità scolastica e al finanziamento delle scuole non statali, la Regione, nell'ambito del dettato costituzionale e dell'autonomia legislativa garantita dal nuovo titolo V, tenendo in massimo conto l'aspetto educativo e culturale, garantisce il pluralismo culturale, la libertà di scelta delle famiglie anche attraverso le opportune agevolazioni economiche ed il concorso di privati all'assolvimento di un servizio che corrisponde ad un diritto di cittadinanza.

Due osservazioni, infine, circa il finanziamento diretto alle Scuole materne non statali e il sostegno al reddito per garantire il diritto allo studio di tutti gli studenti, entrambi spettanti alla Regione.

Circa il primo finanziamento, va fugata l'idea che alla Scuola materna si possano dare soldi perché si sta ancora nel campo dell'assistenza anziché dell'educazione e della formazione permanente. Circa il secondo, è auspicabile un ruolo delle Regioni il più possibile omogeneo negli orientamenti e nei comportamenti, regole e standard dovendo essere il più possibile uniformi su tutto il territorio nazionale.

c) Nel campo della Sanità - in un quadro generale di regolamentazione, di certificazione e di controllo della qualità di gestione - deve prevalere la logica combinatoria tra servizi pubblici e privati, funzionale al crescente interesse dei cittadini per una più elevata qualità dell'assistenza sanitaria e specificatamente per le attività di prevenzione.

Sulla Sanità e sulla Scuola lo statuto regionale dovrà garantire il diritto dei cittadini e delle famiglie alla libera scelta tra le diverse Agenzie (scuole, università, servizi sanitari e opere di assistenza pubbliche, private e del privato sociale), il superamento dell'esclusività del meccanismo tassazione – spesa pubblica a favore di strumenti più adeguati al raggiungimento degli obiettivi.

21. Considerazioni finali

Il nuovo statuto regionale deve saper bene rappresentare le esigenze, le prospettive e i principi sinteticamente enunciati onde promuovere e costruire una comunità regionale effettivamente partecipativa, responsabile e solidale.

Ciò è richiesto:

- a) dalla crescente individualizzazione del lavoro che reclama la personalizzazione dell'offerta formativa, l'innalzamento e la certificazione della qualità professionale,;
- b) dalle esigenze di sviluppo della coesione sociale attraverso la tutela individualizzata dei bisogni e il supporto ai meccanismi di autotutela sociale;
- c) dalla necessità di tutelare le famiglie - specialmente quelle con figli minori, con componenti disabili o anziani non autosufficienti - su cui si scarica gran parte del lavoro di cura e il cui livello di reddito dipende sempre più dalla qualità e quantità dei servizi, sociali e non, effettivamente assicurati;
- d) dalla urgenza di promuovere la qualità della vita nelle Comunità locali e della sicurezza collettiva, d'integrazione comunitaria degli immigrati ecc.
- e) dall'importanza di promuovere e valorizzare la società civile e i soggetti sociali intermedi attraverso una sussidiarietà orizzontale riconosciuta e praticata.

Il fare poliarchia anche nei settori più delicati - quali sanità, scuola, formazione e lavoro, servizi socio – assistenziali, gestione del territorio - è oggi elemento essenziale di una comunità regionale fondata effettivamente sui pilastri della democrazia compiuta, della partecipazione e della responsabilità personale e collettiva.

Conclusioni

22. Conclusioni

Il processo di riforma statutaria va acquistando un ruolo sempre più importante nel contesto politico regionale. In parte a causa dell'accresciuta sensibilità dell'opinione pubblica regionale ai temi istituzionali, frutto non secondario dell'impegno profuso da gran parte del movimento cattolico - anche in Umbria - lungo tutti gli anni novanta. In parte per il convergere attorno ad esso di diversi filoni di riforma costituzionale, da quello relativo alla forma di governo regionale a quello relativo al nuovo riparto di competenze legislative tra Stato nazionale e Regioni. Né possiamo trascurare gli effetti regionali del dibattito sul ruolo e le funzioni delle istituzioni comunitarie alle soglie del lavoro della Convenzione per la revisione dei Trattati.

L'Umbria può vantare una significativa storia regionalista spesso rivendicata con orgoglio dalla classe politica regionale.⁷ E tuttavia questa storia deve essere oggetto di un profondo sforzo di revisione se la si vuole valorizzare in un contesto come quello attuale nel quale, a causa delle nuove sfide, molti dei suoi punti qualificanti rischiano di ritardare anziché favorire i cambiamenti di cui si avverte il bisogno.

Il nuovo statuto della Regione dell'Umbria, dunque, sarà nuovo in relazione alla storia costituzionale del paese, avviato verso un'esperienza di regionalismo a forte

spinta autonomistica, ma anche in relazione alle storia delle istituzioni di governo dell'Umbria. La generosità e la continuità dell'impegno regionalistico delle grandi tradizioni politiche della nostra regione dovranno adeguarsi ad un contesto in forte cambiamento che guarda al futuro dell'Umbria, dell'Italia e dell'Unione europea.

Il nuovo statuto della Regione dell'Umbria dovrà rappresentare, nelle forme proprie dell'autonomia degli istituti giuridici, quella tradizione religiosa e culturale delle comunità civili dell'Umbria che esprime una sorta di "costituzione materiale" e, quindi, di identità sociale fondamentale. Un'identità aperta e flessibile, affrancata dai limiti e dai ritardi del passato, pronta a rispondere alle sfide del futuro.

SOMMARIO

PRESENTAZIONE

di S.E. mons. Vincenzo Paglia.

INTRODUZIONE

Comunità ecclesiale e riforme politiche

Le principali questioni

Le attese della Comunità ecclesiale

Il metodo del discernimento

A chi ci rivolgiamo

IL REGIONALISMO IN UMBRIA

La tradizione regionalista

L'attività di riordino istituzionale

L'attività legislativa della Regione

Provvedimenti d'interesse ecclesiale

Alcuni orientamenti di sintesi

PER UN GOVERNO REGIONALE EFFICIENTE E RESPONSABILE

Premessa

Il sistema di governo: rafforzare la capacità decisionale

Ridurre la frammentazione e rafforzare il bipolarismo

Costruire un modello rispettoso del pluralismo istituzionale

L'azione amministrativa ed il sistema delle garanzie

Società civile, democrazia, sussidiarietà

La regione ed i rapporti esterni

LE POLITICHE SOCIALI

Il nuovo contesto

I diritti sociali

I principi statutari

Considerazioni finali

CONCLUSIONI

¹ Pur con i forti limiti indicati fin dal 1986 dal libro di B.Bracalente, *Il sistema industriale dell'Umbria*, Bologna, il Mulino 1986.

² *Leggi e regolamenti: una sintesi statistica.*

Dalla legge regionale n. 1 del 7 dicembre 1971 al mese di aprile 2000 sono state emanate 1380 leggi e 68 regolamenti regionali (cfr. *Repertorio delle leggi e dei regolamenti della Regione dell'Umbria*), che hanno toccato tutte le materie di competenza. Con una media di 49 provvedimenti annuali adottati, l'anno con la punta più alta di interventi legislativi è stato il 1981 con 83 leggi, mentre quello con il minimo di deliberazioni è stato, oltre al 1971 con 2, il 1993 con 12. Le materie con maggiore interventi risultano essere "Bilancio, finanze e patrimonio" con 234 provvedimenti, "Assetto territoriale, urbanistica, lavori pubblici, calamità naturali, trasporti e comunicazioni" con 232, "Problemi di organizzazione, Consiglio, Giunta, Uffici e personale" con 138 e "Agricoltura" con 130. I settori con meno interventi riguardano, dopo "Controlli amministrativi e difensore civico" e "Programmazione e interventi nelle aree depresse", "Problemi generali e istituzionali" e "Partecipazione, iniziativa legislativa popolare, referendum". Per i regolamenti sono il 1995 e il 1984 a registrare il massimo rispettivamente con 11 e 8 provvedimenti, con una media annua di 2. Sul piano regolamentare, la materia con il maggior numero di provvedimenti risulta essere "Ecologia, caccia e pesca" con 32. Analizzando quantitativamente la materia dei settori produttivi emerge una concentrazione di interventi legislativi sul l'agricoltura, con prevalenza sia sulla "Industria, artigianato e commercio", che sul "Turismo e industria alberghiera". Per quanto riguarda i servizi sociali, la "sanità" prevale sulla "Istruzione e formazione professionale" e sui "Servizi culturali e attività sportive", mentre fanalino di coda è la "assistenza e la sicurezza sociale". Maggiore attenzione è stata rivolta alla questione dell'immigrazione di cittadini extra - comunitari con diversi provvedimenti a partire dal 1990, così come va ricordata la L.R. 32/90 sulle "misure per l'inserimento dei nomadi nella società e per la tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale". Ancora in materia di assistenza e sicurezza sociale, procedendo dal dettato statutario (cfr. art. 3) e in ossequio al principio di solidarietà (art. 3.1), con la LR 27 ottobre 1999 n. 26 sono stati previsti interventi regionali per la promozione della cooperazione internazionale allo sviluppo della solidarietà tra i popoli, dopo che in passato erano state adottate disposizioni per far fronte a situazioni contingenti determinate da eventi naturali (v. Sisma nel Meridione d'Italia del 23.11.1980). Sul piano strettamente territoriale va ricordata la legge di riorganizzazione della rete di protezione sociale e riordino delle funzioni socio-assistenziali (LR 5 dicembre 1997 n. 41). Per quanto riguarda la materia dell'Istruzione e della formazione professionale, nei primi anni settanta furono emanate diverse disposizioni atte a favorire l'esercizio del diritto allo studio da parte di studenti bisognosi e/o meritevoli. In sintonia con una certa apertura della Regione alla multietnicità, già la L.R. 14 aprile 1982 dettava norme sull'edilizia residenziale per studenti italiani e stranieri.

³ Analizzato in alcuni dei saggi contenuti nel volume AA.VV., *Il sistema politico in Umbria*, Bari, De Donato, 1983.

⁴ Si veda, sul punto, l'intervista a B.Bracalente, *Globalizzazione e piccole patrie*, Perugia, Edizioni Eranuova, 2001, pp. 117-125.

⁵ Nell'anno 2000 i trasferimenti dalla Regione dell'Umbria al sistema delle autonomie locali hanno interessato appena il 5,4% della spesa regionale (16,8% escludendo la spesa sanitaria) a fronte di una media nazionale del 9% (20,6% senza sanità) e di una media delle Regioni del centro Italia del 13,6% (31% senza sanità). [Fonte: istituto di studi sulle Regioni del CNR]

⁶ La legge 142/90 prevede all'art. 8 (ora art. 11 T.U. 267/2000) che ogni ente locale possa dotarsi di un difensore civico (Dc), quale istituto di partecipazione popolare per garantire il diritto di accesso e la trasparenza alla luce della L. 241/90. Il legislatore è tornato sulla materia con la L.15 maggio 1997 n. 127 relativa alle misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa. In effetti, questa figura viene ricollegata all'art. 97 della Costituzione in tema di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione. Il Dc, quale "magistrato di persuasione" nella relazione cittadino - Pubblica Amministrazione, in sostanza è preposto alla difesa dei diritti individuali, per cui oppone reclami ovvero fa intraprendere un'azione correttiva in presenza di un danno. E' inoltre garante dei diritti umani. Ma il Dc, attese le inefficienze e le disfunzioni dell'Amministrazione svolge pure una funzione di controllo sul corretto esercizio del potere amministrativo. In ogni caso quale garante dell'imparzialità, il Dc agisce nell'interesse comune di cui ai principi costituzionali che sovrintendono l'attività amministrativa. La figura del Dc si apre anche, in un dibattito in corso nel nostro Paese, alla mediazione giuridica, intesa quale attività in cui un terzo neutrale, il mediatore, è chiamato a favorire la comunicazione tra due o più soggetti in conflitto, offrendo la possibilità di incontrarsi in uno spazio qualificato per parlare ed essere ascoltati. Sull'efficienza dell'attività di tale figura, va detto che certamente l'azione correttiva è più efficace a livello locale (comunale), ove il rapporto cittadino amministrazione è più immediato, che in ambiti più estesi come quello regionale. Non è un caso che dall'entrata in vigore della legge 142/90 sino al 1999 solo il 4% dei comuni e il 20% delle province avevano istituito il Dc. Questo fenomeno - va osservato - in parte dipende dalla carenza di mezzi e strutture da parte di enti locali piccolissimi che non consente una gestione efficiente di servizi essenziali. Non si dimentichi a questo proposito che su 8092 comuni, 3650 hanno meno di 2000 abitanti. In Umbria il Dc risulta istituito nei Comuni di Bevagna, Campello sul Clitumno, Città di Castello, Foligno, Gubbio, San Giustino, Spoleto, Trevi, Umbertide e nella Provincia di Terni. In questo senso impulso all'attività istitutiva ed operativa dei difensori civici locali può venire

dal Dc regionale, quale motore di una rete di difesa civica articolata a livello locale. L'istituzione del difensore civico, previsto negli statuti o nelle leggi regionali, rispondeva a esigenze di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione a tutela dei cittadini. Il Dc è previsto dall' art. 76 dello Statuto regionale, con il compito di contribuire ad assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa della Regione a tutela degli interessi dei cittadini. Con Legge regionale del 30 novembre 1995 n. 45, che ha abrogato la LR 22 agosto n. 48 ed il comma 5 dell'art. 38 della LR 17 agosto 1984 n. 41, si è dato luogo al riordino del Dc regionale. Con la legge 127/97 si è consentito ai difensori regionali, in attesa dell'istituzione del difensore civico nazionale, l'esercizio di funzioni di richiesta, proposta, sollecitazione e informazione nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione dei settori sottratti dal conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali. In materia di controllo sostitutivo, col nuovo T.U. la dizione "enti locali" comprende, oltre a Comuni e a Province, anche Comunità montane, Comunità isolate, Unioni di comuni, Città metropolitane, Consorzi di Comuni, Ipab, e probabilmente, se le regioni lo riterranno opportuno, anche enti da esse dipendenti (IACP, consorzi di bonifica, ecc.). E' in questo ambito che il Dc opera come magistrato di persuasione senza poteri repressivi o quale organo con poteri sostitutivi.

⁷ E' il caso del volume di C.Carnieri, *Per un nuovo regionalismo*, Perugia, Protagon, 1990.