

Coesione, *welfare* innovativo e risorse europee: la politica sociale della Regione Piemonte

CAMILLA BUZZACCHI

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Milano Bicocca)

Data di pubblicazione: 31 dicembre 2018

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La politica sociale «Strategia WeCare» nella prospettiva della coesione. – 3. L’obiettivo tematico dell’«inclusione sociale» nell’Accordo di partenariato e nei POR della Regione Piemonte. – 4. Alla ricerca di nuove forme di *welfare*: il Patto per lo Sviluppo di comunità solidali e la strategia WeCare. – 5. Sussidiarietà ed economia sociale: nuovi orizzonti per le autonomie?

1. *Introduzione*

Un buon punto di osservazione per comprendere la manifestazione e la portata dell’autonomia di un territorio è quello dello studio delle sue “politiche”, ovvero di quelle azioni complesse e trasversali per le quali si può utilizzare il paradigma interdisciplinare delle *politiche pubbliche*¹: con ciò intendendosi interventi di politica varia – sociale, economica, culturale, ambientale, occupazionale, redistributiva, solo per richiamare alcune possibili finalità di un programma di governo – che molto spesso si sviluppano in archi temporali pluriennali, producono effetti di molteplice natura e dunque determinano una trasformazione della convivenza. Un approccio di questa natura si può applicare nei confronti di un programma di auspicata innovazione in materia di servizi di assistenza che la Regione Piemonte ha varato nel quadro dell’utilizzo delle risorse finanziarie europee – i fondi Fse e Fesr della programmazione 2014-2020 – e che è già stata

¹ L’attenzione al paradigma delle “politiche” si deve a R. Bin, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2009, 203: con riferimento alle materie trasversali, individuate dalla giurisprudenza costituzionale a fronte delle modifiche introdotte dalla revisione costituzionale del 2001 nel Titolo V Cost., l’A. osserva che rappresentano ‘politiche’ dinamiche rivolte ad obiettivi, e non riconducibili a «contenitori predefinibili».

oggetto di una precedente sintetica analisi². Pare opportuno soffermarsi ancora sugli sviluppi che tale politica – che nella documentazione della Regione viene designata in termini di “strategia” – sta assumendo, perché essi appaiono significativi sotto molteplici aspetti in prospettiva costituzionale, ed in particolare nelle dimensioni da un lato delle finalità della coesione, dall’altro della manifestazione dell’autonomia, e da essi è possibile trarre un insieme di considerazioni di apprezzamento delle scelte che la Regione in esame sta compiendo, rappresentando indubbiamente un caso virtuoso di politica pubblica – in particolare di politica sociale – almeno per i passaggi che si possono riferire fino a questo momento.

I profili di marcata originalità che il progetto/strategia WeCare - Welfare Cantiere Regionale presenta si possono ora sintetizzare, per procedere poi a svolgere specifiche riflessioni.

Anzitutto va evidenziata la notevole coerenza del progetto elaborato dalla Regione rispetto alle regole europee di utilizzo delle risorse finanziarie dei fondi: se si riflette sulla ricorrente distorsione nell’impiegare tali risorse per spese di natura corrente, il proposito di incanalare i finanziamenti comunitari in percorsi di coesione e di crescita sociale si dimostra assolutamente allineato alle specificità della politica regionale europea.

Secondariamente la strategia presenta il merito di dare un contributo di riflessione alla nozione di assistenza sociale: nel proporre un modello diverso dai canoni tradizionali attraverso i quali la materia assistenziale si traduce in prestazioni e raggiunge i beneficiari, questa azione pubblica regionale lancia una sfida anche sul piano culturale, avanzando inedite modalità di erogazione di servizi per le situazioni di bisogno.

Oltre a ciò il nuovo programma di *welfare* appare capace di innescare modalità partecipative che coinvolgono una quantità di attori pubblici e

² C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in questa *Rivista*, 1/2018, 484-515.

privati, attestando così la possibilità di avviare percorsi di sussidiarietà sociale che non possono che essere da favorire, ai sensi dell'art. 118 Cost. La «sussidiarietà circolare» su cui viene incentrato il progetto appare una declinazione avanzata della sussidiarietà orizzontale.

Infine il piano di attivazione di energie e stimoli di attori sociali – *profit* e *non profit* – appare idoneo a far maturare concezioni avanzate di appartenenza alle comunità territoriali e dunque concezioni avanzate di cittadinanza sociale: in aggregati complessi quali quelli attuali tali elaborazioni originali di categorie e strumentazioni tradizionali appaiono quanto mai necessarie per creare coesione, che è la finalità dalla quale si è partiti, e che sta a fondamento delle politiche europee di distribuzione di risorse.

Si procede allora ad un approfondimento di queste promettenti sfaccettature della strategia, che per ora sono portatrici solo di una dimensione di potenzialità: auspicando che la fase di presentazione di singoli progetti e di scelta di quelli da finanziare possa confermare le premesse.

2. La politica sociale «Strategia WeCare» nella prospettiva della coesione

Conviene anzitutto inquadrare sinteticamente l'obiettivo della coesione sociale.

Tale obiettivo, che dà fondamento, anche nella sua declinazione «economica», ad uno dei principali interventi – o politiche – dell'Unione europea, scaturisce dalla preoccupazione di mantenere ad un livello di accettabilità politica ed economica il grado di disparità tra le regioni e i territori dell'Unione. Esso è infatti la risposta ad un insieme di ragioni di criticità, che complessivamente hanno condotto alla promozione di una politica di questo tipo. L'integrazione europea, che si è compiuta all'insegna della circolazione di persone, beni, servizi e capitali, ha dimostrato la capacità

di generare, a fianco di un mercato fonte di molteplici benefici, anche un'accentuazione delle disparità territoriali: l'aumento degli scambi si è dimostrato idoneo a produrre anche risultati di sviluppo squilibrato, con un rafforzamento delle regioni più forti e con vantaggi molto marginali per le regioni più deboli. Ciò ha suggerito l'opportunità del ricorso a politiche di "coesione", volte a garantire un'equa ripartizione fra le regioni europee dei benefici dell'integrazione³.

Con il Trattato di Maastricht – ma in realtà già con il precedente Atto unico europeo del 1986 – l'Unione europea accoglie pienamente il principio di coesione economica e sociale quale strumento di espressione della solidarietà tra gli Stati membri e le regioni dell'Unione europea, e quale mezzo per favorire lo sviluppo equilibrato e sostenibile, la riduzione del divario strutturale tra regioni e paesi e le pari opportunità tra le persone.

³ Si rinvia alla letteratura che ha inquadrato la politica in esame: R. SAPIENZA, *Il riequilibrio territoriale nell'Unione europea*, Bologna 1995; R. LEONARDI, *Coesione, convergenza ed integrazione nell'Unione europea*, Bologna 1998; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna 2000; A. BRUZZO, *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, Padova 2000; C. BUZZACCHI, *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna 2001; C. BUZZACCHI, *Le politiche comunitarie a favore dell'occupazione e l'obiettivo della coesione economica e sociale*, in E. BALBONI, E. GUALMINI, F. TIMPANO (a cura di), *Coesione sociale e politiche attive del lavoro nelle Regioni d'Europa*, Forlì 2003; R. SAPIENZA, *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano 2003; G. VITALE, *Quale ruolo per la politica comunitaria di coesione economica e sociale*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione*, Milano 2003; G. VIESTI, *Politiche di coesione per l'Europa*, in *Il Mulino*, 6/2003; C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale*, Milano 2005; P. GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, Bologna 2005.

Il principio della coesione economica e sociale ha pertanto fornito fondamento ad una politica particolare ed a sé stante rispetto alle altre.

Le disposizioni di riferimento sono anzitutto rappresentate dall'art 3 del TUE che proclama la battaglia all'esclusione sociale e alle discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore: in tale prospettiva l'Unione promuove la coesione economica, sociale e territoriale⁴, e la solidarietà tra gli Stati membri. Nel TFUE l'art. 4 colloca la coesione economica, sociale e territoriale tra le competenze concorrenti, ed il successivo art. 14 inquadra i servizi di interesse economico generale nel contesto della politica di coesione sociale e territoriale; infine le disposizioni 174-178 costituiscono il titolo XVIII, espressamente dedicato alla coesione economica e sociale.

Sul piano operativo, tale politica risulta parzialmente realizzata tramite le stesse politiche nazionali, posto che gli Stati membri sono invitati a condurre la loro politica economica anche al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione. Inoltre il risultato della riduzione delle disparità dovrebbe risultare soddisfatto dall'elaborazione e dall'attuazione delle stesse politiche ed azioni comunitarie destinate all'attuazione del mercato interno.

Ma più direttamente la finalità di omogeneizzazione è realizzata per effetto di interventi finanziari – attraverso fondi a finalità strutturale – che vedono il coinvolgimento dell'Unione nell'erogazione delle risorse e il

⁴ P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *www.federalismi.it*, 22/2016, 3, osserva come la coesione, prevista inizialmente come soltanto economica e sociale, si è affermata nella sua declinazione anche territoriale con il Trattato di Lisbona: «dando vita a un'unità tripartita che il diritto dell'Unione collega alla solidarietà degli Stati membri e correla – conferendole così una sua propria specificità – all'obiettivo della riduzione del divario e del ritardo di sviluppo tra i vari territori regionali».

coinvolgimento di Stati e articolazioni territoriali nel loro utilizzo. Si tratta dunque di un sistema di interventi di natura redistributiva: le disomogeneità riscontrabili nel processo di distribuzione delle risorse sul territorio comunitario hanno costituito il presupposto di una precisa azione delle istituzioni comunitarie, da concretizzarsi attraverso un'attenuazione delle sperequazioni economiche e di sviluppo.

Circa la dimensione “sociale” della coesione, essa va intesa come intervento nei confronti dei soggetti “deboli” e dunque come attenzione per le problematiche ed i ritardi di sviluppo non solo economici, bensì sociali: e dunque attenzione ed intervento laddove vi sia arretratezza di varie realtà sotto profili quali quello della formazione scolastica e professionale, della accessibilità a servizi quali quello sanitario e quelli sociali. Lo «sviluppo armonioso» postulato nel preambolo del Tfe coniuga insieme il corretto funzionamento delle «attività economiche» ed il «miglioramento del tenore e della qualità della vita» dell'art. 162 relativo al Fondo sociale europeo, ovvero obiettivi della sfera economica e di quella sociale, la cui combinazione è presupposto ormai riconosciuto dell'armoniosità, dell'equilibrio e della sostenibilità dello sviluppo.

La dimensione sociale comunitaria, intesa nella sua ampia accezione di eguale soddisfacimento di diritti, economici e sociali, è chiamata così a confrontarsi con le regole e con le logiche della concorrenza e del libero mercato, e richiede un bilanciamento di valori; ed in tal modo le ragioni dell'efficienza e dello sviluppo economico devono necessariamente coniugarsi con quelle della crescita armoniosa dei territori, comprensiva di tutti quegli aspetti che denotano una nozione ampia di sviluppo.

In tale contesto ampio si colloca la strategia della Regione Piemonte, elaborata nel quadro della programmazione europea 2014-2020. Ma prima di esaminare il progetto di innovazione sociale piemontese va effettuata qualche osservazione sulla programmazione europea in atto e poi sull'Accordo di partenariato, ovvero quel contratto definito ed approvato tra la Commissione

ed ogni Stato membro, che individua i propri fabbisogni di sviluppo e le proprie potenzialità di crescita; l'Accordo definisce gli obiettivi tematici sui quali indirizzare le risorse disponibili, nonché assegna nel dettaglio le risorse finanziarie per ogni singolo Fondo Sie.

Circa la programmazione in corso, essa presenta alcune peculiarità delle quali si è già avuto modo di riflettere in precedenza⁵: merita attenzione una circostanza specifica, ovvero il ruolo che la politica di coesione ha svolto nel periodo della crisi⁶, che ha inciso sulle condizioni e sul contesto economico in cui l'azione pubblica di riequilibrio è stata impostata. Essa è stata calata in uno scenario perturbato, ed in risposta a questa situazione destabilizzata tanto la Commissione quanto i Paesi più colpiti hanno adottato misure di riprogrammazione, per incrementare il co-finanziamento comunitario e definire progetti idonei a fornire una risposta più rapida e mirata alle esigenze. I finanziamenti europei hanno così finito per avere una portata specificamente macroeconomica, mettendo a disposizione – in un passaggio di drastica riduzione dell'investimento pubblico – risorse per progetti d'investimento in molte aree dell'Unione europea. La politica di coesione ha fornito mezzi consistenti per gli investimenti pubblici nella maggior parte dei Paesi meno sviluppati: in Slovacchia, Ungheria, Bulgaria e Lituania il volume finanziario del Fesr, Fse e Fondo di coesione ha avuto una funzione rilevante nell'attutire l'impatto della crisi e nel frenare la caduta degli investimenti pubblici, perché settori vitali per la crescita futura, soprattutto nelle aree meno sviluppate d'Europa, hanno potuto essere sostenuti con

⁵ Cfr. C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio*, cit., 505 ss.

⁶ G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3/2014, 511 ss.; R. L. BUBBICO-A. CATALINA RUBIANES, *L'impatto della crisi sugli investimenti pubblici in Europa. Il ruolo dei Fondi Strutturali nel sostegno dei potenziali di crescita regionali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2/2015, 37 ss.

continuità. Venendo meno un quadro macroeconomico equilibrato, la politica di coesione è stata spesso adattata a politica anticiclica – quale non dovrebbe essere, rappresentando invece un complesso di strumenti per affrontare problemi strutturali di medio periodo – insufficiente a controbilanciare il declino degli investimenti pubblici e incapace di garantire la necessaria flessibilità e tempestività all'intervento pubblico. Piegati a questi scopi, i fondi strutturali hanno dimostrato il pregio di non essere inflessibili, poiché la riprogrammazione delle risorse è possibile ed è stata largamente praticata negli ultimi anni per adattare i programmi operativi ai nuovi scenari. Tali considerazioni vengono effettuate per poter dare evidenza a quanto è avvenuto in Italia, dove al contrario si è rimasti fedeli alla logica della politica strutturale, ed in particolare per illustrare la strategia della Regione Piemonte, la quale si muove interamente nel quadro delle finalità europee, così come recepite dall'Accordo di partenariato.

E del resto i documenti programmatici approvati dalle Regioni italiane – i POR – dal 2014 in avanti dimostrano una risposta abbastanza pronta e vivace alla politica europea di finanziamento, contrariamente a quanto era emerso nel ciclo di programmazione precedente: le Regioni hanno in gran parte formulato previsioni che aprono spazi per molteplici soggetti, pubblici e privati, e per intercettare risorse europee e nazionali utili per avviare progetti conformi alle finalità proprie della programmazione comunitaria per l'Italia, ora sancite dall'Accordo dell'ottobre 2017 in attuazione dell'art. 14 del Regolamento UE 1303/2013.

3. L'obiettivo tematico dell'«inclusione sociale» nell'Accordo di partenariato e nei POR della Regione Piemonte

La strategia regionale che qui si vuole illustrare ricade prevalentemente nell'obiettivo tematico 9 del Fondo Sociale europeo, quello intitolato

«promuovere l’inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione»: il Fse rappresenta il principale strumento finanziario per investire nelle risorse umane, operando sull’accrescimento delle opportunità di occupazione dei cittadini europei, sulla promozione dello sviluppo dell’istruzione e sul miglioramento della situazione dei soggetti più vulnerabili a rischio di povertà. La strategia del Piemonte ricade altresì nell’obiettivo 8 relativo all’occupazione e nell’asse III dedicato al «rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili».

L’obiettivo tematico dell’inclusione sociale trae fondamento dall’intimo legame tra politiche economiche e politiche sociali: nell’Accordo si prevede che con la programmazione 2014-2020 si persegua tale obiettivo attraverso vari orientamenti strategici, ma soprattutto indirizzando la maggior parte delle risorse nell’ambito della priorità di investimento Fse «inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l’occupabilità»⁷. Si condivide infatti l’indicazione del *Position Paper* della Commissione secondo cui la lotta all’esclusione sociale e alla povertà rimane una priorità per l’Italia, e a tal fine una porzione consistente delle risorse disponibili conviene che sia dedicata alla promozione dell’inclusione attiva⁸. Nell’attuazione di questa priorità si intende operare secondo molteplici direttrici, tra le quali è da evidenziare anzitutto quella dell’attivazione di «servizi sociali innovativi e interventi di presa in carico multidisciplinare a sostegno dei soggetti particolarmente svantaggiati e dei

⁷ Accordo di partenariato 2014-2020, Italia, sezione 1A, 2017, 250.

⁸ *Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, 21.

nuclei familiari multiproblematici, finalizzati al rafforzamento delle abilità sociali e all’inserimento lavorativo»⁹.

Secondariamente si prospetta la promozione di interventi di inclusione attiva realizzati attraverso il rafforzamento dell’economia sociale e la promozione della responsabilità sociale di impresa: «va positivamente sottolineata una forte caratterizzazione del nostro Paese, anche nelle aree in cui i servizi sono meno sviluppati, per il ruolo che svolge il terzo settore nel contribuire, con interventi spesso innovativi a volte anche sostitutivi dell’intervento pubblico, a migliorare la coesione sociale dei territori e offrire al contempo occasioni di occupazione. Assume pertanto rilievo strategico il consolidamento e il rafforzamento della economia sociale (che) viene considerato strumentale rispetto alla priorità relativa all’inclusione attiva, alla luce della rilevanza del ruolo che (l’economia sociale) svolge in Italia per favorire l’inclusione»¹⁰.

Passando ai programmi operativi della Regione Piemonte, in quello relativo al Fse si prevedono «iniziative di integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei soggetti a rischio di esclusione sociale con specifica focalizzazione sulle categorie necessitanti di una presa in carico di tipo multidimensionale, favorendone un più diffuso accesso ai servizi di interesse generale a ciò strumentali e dando seguito alle politiche recentemente messe a punto per l’ampliamento e la diversificazione dell’offerta di servizi per la prima infanzia e la non autosufficienza. Tutto ciò in una prospettiva di innovazione sociale, di rafforzamento dell’imprenditorialità nell’area dell’economia sociale, della qualificazione delle figure professionali che vi operano e del contrasto al lavoro sommerso»¹¹.

⁹ Si specifica che tali attività saranno realizzate attraverso i Comuni e gli Ambiti territoriali competenti in materia di gestione delle politiche sociali.

¹⁰ Accordo di partenariato 2014-2020, cit., 252.

¹¹ POR Piemonte FSE, C 2014) 9914, 10.

Nel POR relativo al Fesr, in merito all'asse III che persegue il sostegno all'avvio e il rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato si prevede di agevolare la «diffusione ed il rafforzamento dell'economia sociale attraverso una strumentazione di *policy* dedicata sia al potenziamento di imprese sociali esistenti sia al sostegno per l'avvio di nuove imprese che producano effetti socialmente desiderabili prioritariamente di tipo culturale, educativo, assistenziale, sanitario, formativo e occupazionale a vantaggio di soggetti deboli». Quanto ai beneficiari dei finanziamenti, dovranno essere le «imprese che operano nell'ambito sociale (tra cui cooperative sociali, imprese non a scopo di lucro, imprese sociali, fondazioni che operano nel privato sociale)»¹².

Dai documenti nazionali e regionali emerge dunque uno sforzo programmatico che prova a porsi con coerenza di intenti nei confronti di una politica europea di forte sostegno ad azioni di sviluppo e di crescita territoriale: sarà poi l'effettivo utilizzo delle risorse che attesterà in quale misura si riuscirà a indirizzare i fondi verso una spesa che sia di sviluppo e non verso una spesa di mero consumo¹³. La strategia della Regione Piemonte sembra sufficientemente aderire agli stimoli forniti dal diritto dell'Unione europea con un contributo progettuale che, in più, ha il merito di volersi porre all'avanguardia anche sul terreno della cultura del *welfare*, attraverso l'elaborazione di una nozione di politica sociale che si caratterizza per una spiccata portata partecipativa.

¹² POR Piemonte FESR, C (2017) 6892, 96.

¹³ Si vedano le riflessioni piuttosto critiche di G. VETRITTO, «*Nel lungo periodo saremo tutti morti*», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2016, 121 ss.

4. *Alla ricerca di nuove forme di welfare: il Patto per lo Sviluppo di comunità solidali e la strategia WeCare*

A partire dal 2015 la Regione Piemonte ha avviato un processo denominato *Patto per il Sociale* volto ad attivare una dinamica partecipativa, finalizzata a coinvolgere una pluralità di attori territoriali con l'obiettivo di costruire le condizioni più adeguate per affrontare le situazioni di disagio. A conclusione del triennio di prima applicazione di tale processo nel 2017 la Regione ha ritenuto di aggiornarlo e di proseguirlo, a fronte del persistere di nuove forme di fragilità, vulnerabilità e insicurezza sociale. Nel procedere al varo del nuovo *Patto per lo Sviluppo di comunità solidali* il 23 marzo 2018 il compito che si è prefigurato è quello «di aprire nuove frontiere, di esplorare nuovi territori, accettare creativamente nuove sfide»: si osserva infatti che «limitarsi ad una gestione, sia pure virtuosa, dell'esistente riduce le possibilità di una politica davvero efficace rispetto ai bisogni e alla loro evoluzione, ma soprattutto nega la ragione fondativa del *welfare*, che è quella di ridurre gli squilibri sociali e di promuovere concretamente l'inclusione delle persone dentro i circuiti della cittadinanza»¹⁴.

¹⁴ *Verso un nuovo Patto per il sociale: strategia per lo sviluppo di comunità solidali*, <http://www.regione.piemonte.it/entilocali/cms/images/files/AlldGR6646.pdf>.

Varie discipline si stanno misurando da tempo con tale problematica, e qui si riportano alcuni studi a riguardo: P. BARCELLONA, *Oltre lo Stato sociale economia e politica nella crisi dello Stato keynesiano*, Bari 1981; N. ELISON, *The Transformation of Welfare States?*, London 2006; R.M. PAGE, *Revisiting the Welfare State*, Maidenhead 2007; G. SABBATINI, *Welfare state nascita, evoluzione e crisi le prospettive di riforma*, Milano 2009; A. HEMERIJCK, *Changing Welfare State*, Oxford 2012; P. BORIA, *Lo stato impossibile. Spunti e considerazioni in ordine ad un progetto di trasformazione dello stato sociale in Italia*, Padova 2013; F. LUZZATTO, *Esiste ancora lo Stato sociale? Passato, presente e futuro del sistema italiano di welfare*, Milano 2013; G. PROSPERETTI-G. DE RITA-G. BENVENUTO-T. TREU-A. NIICITA-

Il nuovo Patto mira così allo sviluppo di processi partecipativi sul territorio, effettuando un'operazione «che presuppone un cambiamento nell'approccio con i territori» e costruisce una *governance* che deve essere improntata ad un modello non più gerarchico, fondato sul controllo formale degli adempimenti amministrativi, bensì “relazionale”, che promuove interazione tra una pluralità di soggetti.

In tale contesto si colloca la strategia WeCare da promuovere attraverso i finanziamenti europei. Infatti il *Patto per lo Sviluppo di comunità solidali* intende stabilire un collegamento stabile e strutturato tra la programmazione regionale dei servizi e la strategia di innovazione sociale avviata dalla Regione Piemonte sotto il nome di *WeCare - Welfare Cantiere Regionale - Strategia di innovazione sociale della Regione Piemonte*, approvata con D.G.R. 22 maggio 2017¹⁵. Con il nuovo *Patto*, la Regione Piemonte intende «assumersi la responsabilità di ‘saldare’ il suo ruolo di regia nella programmazione ordinaria dei servizi, con un più ampio ruolo di stimolo ad un ripensamento complessivo del modo consolidato di concepire e praticare le politiche sociali». Si sottolinea come tale cambiamento implichi soprattutto un impegno sotto il profilo culturale, capace di ispirare nuove politiche, che sappiano permanere nel tempo e abbiano la forza di incidere sugli squilibri che attraversano le comunità. Si è dunque in presenza di una strategia per l'innovazione sociale che scaturisce dalla convinzione della necessità di un cambio di paradigma «che concepisca il *welfare* come ambito

C. DELL'ARINGA, *Un possibile nuovo Welfare State*, in *Il Diritto del mercato del lavoro*, 2-3/2013; J. A. OCAMPO, J. E. STIGLITZ, *The Welfare State Revisited*, New York 2018.

Con un approccio più marcatamente giuridico cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del Welfare State*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 4/2013, 641-662; G. PROSPERETTI, *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2/2017, 301-325.

¹⁵ N. 22-5076.

di sviluppo e crescita in grado di concorrere al pari di altri *asset* territoriali a determinare i fattori di sviluppo del territorio, anziché relegare le politiche sociali quale ambito deputato all'assistenza per alleviare i problemi sociali»¹⁶.

Infatti tale strategia è idonea a muoversi su un piano regionale di politiche integrate nonché a coinvolgere attori pubblici e privati: così facendo essa sembra capace di poter coniugare politiche sociali, politiche del lavoro e sviluppo economico, facendo del paradigma della coesione sociale l'occasione di sviluppo territoriale e di crescita attraverso la riduzione delle disuguaglianze sociali.

Volendo ora dedicare qualche riflessione a tale progetto, presentato nel quadro della programmazione finanziaria 2014-2020¹⁷, va evidenziato anzitutto il percorso finora effettuato per la sua realizzazione.

Esso è stato preparato dal *Position Paper Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea* di settembre 2016, che nasce dal lavoro di un tavolo inter-assessorile composto dagli assessorati alle Politiche Sociali, della Famiglia e della Casa; ai Diritti Civili e Pari Opportunità; alle Attività produttive; all'Istruzione, Lavoro e Formazione Professionale. Il 22 maggio 2017 la Giunta ha approvato l'atto di indirizzo *WeCare - Welfare Cantiere Regionale - Strategia di innovazione sociale della Regione Piemonte*; a ottobre 2017 è stato varato il primo bando per la creazione dei «distretti di coesione sociale», per attivare la sperimentazione di azioni innovative di *welfare* territoriale; il 15 febbraio 2018 il Presidente della Regione Piemonte e il Presidente dell'Associazione delle 12 Fondazioni di origine bancaria (FOB) del Piemonte hanno

¹⁶ *Verso un nuovo Patto per il sociale*, cit.

¹⁷ Sugli esiti ora rilevabili della programmazione in atto v. G. CENTURELLI, *L'attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, e C. SUMIRASCHI, *La sfida della programmazione comunitaria: i Programmi Operativi 2014-2020 alla prova dell'attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2017, 53-73.

sottoscritto il protocollo d'intesa per collaborare sulla strategia di innovazione sociale, con l'obiettivo di sviluppare attività condivise; infine ad agosto 2018 è uscito il bando per finanziamenti per il sostegno di progetti di rilevanza locale promossi da organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, soggetti del Terzo settore.

Per quanto concerne l'intesa con il settore delle Fondazioni, ci si aspetta che esse sostengano progetti capaci di costruire reti pubblico-private di *welfare* comunitario e di rispondere in modo innovativo alle problematiche sociali. Esse stesse sono dunque nel novero di quegli attori della comunità e del contesto territoriale dai quali ci si aspetta un contributo partecipativo rilevante.

La strategia appare di notevole interesse perché capace di fornire una risposta innovativa e culturalmente avanzata alla domanda di interventi sociali ed agli stimoli della programmazione europea. Essa parte dalla constatazione che le politiche di *welfare* contraddistinguono il tessuto culturale e l'architettura istituzionale dell'Europa: ma l'invecchiamento demografico, i nuovi modelli di famiglia, la flessibilità del lavoro, la crescita delle disuguaglianze, le migrazioni, il debito pubblico sono fattori che influenzano gli odierni sistemi di *welfare* e rendono tali politiche poco sostenibili sotto l'aspetto economico-finanziario, inadeguate per l'incapacità di dare risposte efficaci alle nuove tensioni sociali, e non del tutto efficaci per l'approccio ancora fortemente assistenzialistico.

La Regione si è resa conto dell'esigenza di adottare una nuova prospettiva: l'obiettivo è quello di porre al centro la persona e la sua rete di relazioni e non più le tipologie di servizi di cui necessita, sposando una logica di inclusione e coesione sociale. Si afferma: «il concetto di 'coesione sociale' va letto infatti in stretta correlazione con quello di 'inclusione', interpretando la coesione come un fattore dinamico di valorizzazione delle relazioni di prossimità. Rispetto ai più tradizionali interventi sulle emergenze sociali, sostenere la coesione sociale significa infatti valorizzare le relazioni tra i

componenti della società e promuovere l'assunzione collettiva di responsabilità. Implica inoltre lo sforzo congiunto per costruire strategie di lungo periodo, precisando obiettivi strategici e definendo contenuti in modo approfondito, trasparente, concreto. Più una società è coesa, maggiori sono le possibilità di contrastare gli effetti negativi dei mutamenti in corso: i programmi di coesione sociale rappresentano la condizione necessaria per lo sviluppo locale, il contesto in cui si possono concretamente ridurre i processi di esclusione». E allora si afferma espressamente che, in linea con quanto espresso dagli indirizzi della programmazione comunitaria 2014-2020, risulta necessario modificare l'approccio stesso alla programmazione dei servizi sociali e, in generale, il concetto di assistenza.

L'orizzonte è quello di un nuovo *welfare* sostenibile e capace di incidere sugli squilibri che caratterizzano la società: «L'approccio proposto intende promuovere un allargamento del quadro concettuale di riferimento, nonché degli obiettivi stessi del *welfare*, da politica di assistenza e presa in carico del disagio, a politiche per il benessere individuale e collettivo. In questo modo è possibile andare oltre la prospettiva dell'assistenza, attivando pratiche di reciprocità che producano contemporaneamente valore sociale e valore economico, generando sviluppo. La presenza di tali intenti è evidente anche nella Strategia europea, che si propone di tenere connessi i temi dello sviluppo economico con quelli dell'inclusione sociale»¹⁸.

Il pregio della strategia sembra essere allora anche quello di proporre categorie inedite e potenzialmente innovatrici per rifondare l'azione pubblica. La nuova strategia si propone di fondarsi sul principio di *sussidiarietà circolare*, che appare inedito e potenzialmente portatore di un diverso approccio culturale perché attraverso tale declinazione della sussidiarietà si intende «impegnare tutti i soggetti operanti in uno stesso

¹⁸ *Position Paper Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea*, 2016.

territorio – pubblica amministrazione, soggetti dell'economia e della società civile – ad assumersi la responsabilità di concorrere al bene comune, valorizzando le proprie funzioni e specificità»¹⁹. Ciò dovrebbe portare a prevedere lo sviluppo di adeguate forme di gestione e di *governance* orientata a diverse categorie di *stakeholders* e strutturate su più livelli; il coinvolgimento delle reti e dei territori nelle azioni volte a promuovere la coesione sociale dovrebbe avvenire a fronte di un modello di correlazione non unico e costante, ma adeguato alle capacità che esprime il singolo territorio.

E qui si collocano i c.d. «distretti della coesione sociale», ovvero ambiti territoriali omogenei dove si instaurano rapporti collaborativi tra gli enti e nuovi sistemi di *governance* ispirati al principio di «sussidiarietà circolare»: queste parrebbero essere le condizioni per un'integrazione dei servizi nell'ottica dello sviluppo di comunità. L'elemento di originalità e discontinuità dovrebbe risiedere nell'aspettativa di far convergere nel medesimo ambito territoriale di programmazione tutte le politiche che concorrono alla costruzione della coesione sociale e tutti gli attori che possono essere coinvolti: servizi sanitari, politiche sociali, politiche attive del lavoro, politiche per l'abitare.

Nell'atto di indirizzo si sostiene che questo diverso approccio può portare a realizzare quella che viene qualificata «una visione generativa» e non soltanto redistributiva dei servizi di *welfare*, che si manifesta nel riconoscere a tutte le persone il diritto di contribuire in modo attivo al benessere proprio e del contesto in cui vivono: ciò può compiersi attraverso relazioni e pratiche di reciprocità, che possono porre la persona, anziché nella condizione di utente passivo, nel ruolo di soggetto portatore di diritti, di corresponsabilità e di obblighi, in una dimensione di stretta coerenza con il principio di solidarietà espresso dall'art. 2 Cost. Si punta ad azioni di *empowerment* della persona, nel quadro dei servizi sociali, in modo che il soggetto sia agente

¹⁹ *Ivi.*

attivo da responsabilizzare e che al bisogno si cerchi risposta attraverso la valorizzazione delle potenzialità. La protezione sociale, per essere efficace deve avere come obiettivo la *capability* dell'individuo e dunque prevedere una sua partecipazione attiva in tutti i casi in cui ciò sia realisticamente praticabile. A tale proposito è inevitabile il parallelo con il rapporto *Empowering People, Driving Change. Social innovation in the European Union* del Bureau of the European Policy Advisers (BEPA) presso la Commissione del maggio 2010: la logica è la medesima, di una forte azione partecipata da parte di vari soggetti – istituzionali e sociali – e destinata a configurare l'innovazione sociale sempre più in termini di azioni responsabili e sempre meno in termini di assistenzialismo pubblico. Ciò attesta la capacità di una certa cultura del contesto europeo di penetrare nelle logiche nazionali e di permeare le azioni pubbliche locali: dimostrandosi così le virtuose potenzialità delle politiche strutturali dell'Unione, capaci di veicolare idee e valori oltre che risorse finanziarie.

5. *Sussidiarietà ed economia sociale: nuovi orizzonti per le autonomie?*

In attesa degli esiti che la strategia avrà, che dipenderanno dalle risposte che otterranno i bandi e dai progetti che verranno presentati, le considerazioni conclusive riguardano il modello di politica sociale che potrebbe risultare dalla riuscita di questa proposta e soprattutto il ruolo che, rispetto ad essa, svolgeranno l'istituzione regionale e le altre istituzioni del territorio.

Lo scenario di profondo mutamento delle strutture sociali ed economiche dell'attuale Stato sociale pone di fronte alla realtà ormai oggettiva della inadeguatezza delle tradizionali istituzioni del *welfare* a fornire risposte soddisfacenti ai bisogni – e a diritti – delle persone; e spinge verso modelli innovativi di assistenza e di servizi, che né il potere pubblico né il mercato si

dimostrano capaci di realizzare²⁰. Il rinnovamento del sistema di protezione sociale pare sempre di più dover passare attraverso un coinvolgimento della comunità – elemento diverso tanto dall’istituzione politica quanto dal mercato – e attraverso il dispiegamento di interazioni relazionali capaci di produrre servizi e benessere – ciò che va sotto il nome di «economia sociale»²¹ – rispetto alle quali tuttavia l’istituzione politica conserva un ruolo irrinunciabile.

A tale proposito si può osservare che l’attenzione alle possibili interazioni tra sussidiarietà orizzontale ed economia sociale – e conviene segnalare che tale ultimo concetto è del tutto distinto dal paradigma di «economia sociale di mercato», approccio di teoria economica su cui si è sviluppato il percorso di integrazione europea – comincia ad essere al centro di studi economici e politologici, preoccupati di individuare alternative alle carenze del sistema di sicurezza sociale novecentesco. Le soluzioni che vengono prospettate paiono fondarsi con sempre maggiore insistenza sull’apporto che «comunità solidali» o «welfare communities»²² possono dare al livello di benessere di un determinato contesto territoriale o sociale: e sembrano pertanto appellarsi all’iniziativa ed alla creatività di corpi intermedi, che «sono mossi da principi

²⁰ P. DONATI, *Beyond the Welfare State: Trajectories Towards the Relational State*, in G. BERTIN-S. CAMPOSTRINI (a cura di), *Equiwelfare and social innovation. An European perspective*, Milano 2015, 13 ss.

²¹ Si fa riferimento a due testi particolarmente significativi sulla tematica dell’economia sociale: L. BRUNI-S. ZAMAGNI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna 2004; ID., *Civil Economy. Another Idea of the Market*, Newcastle upon Tyne 2016. Cfr. poi M. MUSELLA-M. SANTORO, *L’economia sociale nell’era della sussidiarietà orizzontale*, Torino 2012, e M. BALDASCINO-M. MOSCA, *Sussidiarietà orizzontale, welfare comunitario ed economia sociale*, Napoli 2012, per il collegamento con il principio giuridico della sussidiarietà.

²² Categorie che ricorrono nel ragionamento di M. BALDASCINO-M. MOSCA, *Sussidiarietà orizzontale*, cit.

quali la reciprocità e la democrazia», secondo la definizione che il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali fornisce della formula «economia sociale»²³. Il ruolo di tali corpi intermedi – le imprese sociali ed i soggetti del Terzo settore in primo luogo, ma anche le imprese senza finalità di natura sociale, eppure capaci di assumere comportamenti socialmente responsabili in aggiunta agli obiettivi economici – si presenta sempre più decisivo non solo per affiancare l’azione delle istituzioni pubbliche nella produzione di servizi alle persone, ma anche per rafforzare il grado di democrazia del sistema di convivenza nel suo complesso²⁴. Le relazioni tipiche di fenomeni di sussidiarietà orizzontale – fondate prevalentemente su logiche di reciprocità e solidarietà – sembrano così idonee a favorire meccanismi di produzione di beni e servizi finalizzati a risultati di carattere sociale; ma altresì a generare processi di partecipazione al benessere di una comunità, che possono costituire percorsi particolarmente adeguati a radicare e rafforzare la tensione e la cultura democratica.

Il progetto della Regione Piemonte che si è qui illustrato pare collocarsi a pieno titolo in questa nuova lettura e in questo ripensamento delle prestazioni di protezione sociale, ma anche di rafforzamento del metodo partecipativo e democratico: posto che investe in una rete relazionale tra territori e imprese – *profit* e sociali – in vista della realizzazione di un sistema di produzione di *welfare* che non sia solo di provenienza pubblica. L’obiettivo

²³ <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-impresefocus-on/Economia-sociale/Pagine/default.aspx>

²⁴ Si rinvia al seminario di F. BILANCIA, *Democrazia, corpi intermedi e Costituzione*, 18 gennaio 2018, Ciclo di seminari *Il Mostro Effimero* nell’ambito della ricerca *Territori e autonomie: un’analisi economico-giuridica* dal Centro di Ricerche in Analisi Economica - Cranec, dal Dipartimento di Scienze economico-aziendali e Diritto per l’economia dell’Università di Milano Bicocca e da Fondazione Astrid, con il contributo della Fondazione Cariplo.

è quello di una ampia valorizzazione delle strutture locali: siano esse quelle di natura strettamente economica, dalle quali ci si aspetta la predisposizione di misure di *welfare* aziendale a livello locale; siano esse soggetti del Terzo settore e più in generale esponenti della realtà comunitaria, che istituzionalmente hanno una vocazione all'erogazione di servizi alla persona in una logica non economica.

Il modello che fa da sfondo ad un sistema con queste aspirazioni è quello della sussidiarietà orizzontale²⁵, che nella politica della Regione prende le forme di una «sussidiarietà circolare», ma che in ogni caso rimanda ad un chiaro «ripensamento dell'amministrazione e dell'assetto organizzativo dei medesimi poteri, tale da implicare un'inedita considerazione dell'interesse generale»²⁶. Un modello che ricomprende al suo interno una molteplicità di attori sociali, dando rilevanza e ruolo al soggetto “comunità” chiamato ad

²⁵ Si rinvia alla più chiara ricostruzione delle origini e degli intenti del principio costituzionale in esame: F. PIZZOLATO, *Note sul principio di sussidiarietà*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1999, pp. 493-516; ID., *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, 151-156; ID., *La sussidiarietà nell'eclisse del bene comune: la mediazione costituzionale*, in F. PIZZOLATO-P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano 2013, 102 ss.

²⁶ L. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del Terzo Settore*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 6 ss., che richiama ulteriore letteratura: A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 29; F. PIZZOLATO, *La sussidiarietà nei servizi alla persona: il punto di vista costituzionale*, in *Politiche sociali e servizi*, 2005, 17-26; ID., *Sussidiarietà*, in L. BRUNI-S. ZAMAGNI (a cura di), *Dizionario di economia civile*, Roma 2009, 745-752; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli 2005, I, 179 ss.; ID., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Roma-Bari 2006, 59 ss.

interagire ed a dialogare con le istituzioni pubbliche, Regioni e enti locali nel caso qui esaminato.

E se la realtà del Terzo settore si colloca in questo quadro con una funzione e anche con tutele giuridiche già piuttosto ben delineate, quella delle imprese economiche rappresenta un tassello meno scontato e bisognoso di inquadramento concettuale e normativo. Il contributo che questi soggetti economici possono dare in una prospettiva comunitaria e di interesse generale è quanto oggi viene ricompreso nel paradigma della responsabilità sociale di impresa, che implica il proposito di tenere conto, nella visione strategica aziendale, di interessi non direttamente connessi con quelli dell'imprenditore: «nel *mission statement* dell'impresa vengono infatti integrate, su base volontaria, istanze di natura etico-sociale, al fine di migliorare l'impatto dell'impresa nella comunità in cui essa opera»²⁷.

L'elemento caratterizzante questo paradigma è la sua natura non strettamente giuridica, nonostante il termine "responsabilità" abbia solitamente una valenza prevalente in ambito del diritto: la responsabilità sociale si è posta fin dalle sue origini con un carattere volontaristico, per effetto del quale le molteplici norme di diritto internazionale²⁸ e ora anche di diritto europeo²⁹ non sembrano rappresentare l'elemento sufficiente a

²⁷ A. LATINO, *La responsabilità sociale di impresa quale strumento di tutela dei diritti dei lavoratori nel quadro dell'Unione*, in P. ACCONCI (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa in Europa*, Napoli 2009, 173.

²⁸ Per la ricostruzione di tale quadro cfr. P. ACCONCI, *La promozione della responsabilità sociale di impresa nel diritto internazionale*, in P. ACCONCI (a cura di), *La responsabilità sociale*, cit., 3 ss.

²⁹ Per la ricostruzione di tale quadro cfr. A. DE PASCALE, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione europea*, Milano 2010; M. C. MALAGUTI-G.G. SALVATI, *La responsabilità sociale d'impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione europea e italiano*, Milano 2017, 1 ss.; A. PERFETTI, *La*

garantire il comportamento responsabile dei soggetti economici né l'assunzione di specifici impegni. La disponibilità, se non addirittura la convenienza, per un operatore economico, ad allinearsi a tali obiettivi ha natura totalmente diversa da quella di un obbligo giuridico. L'elemento che è in gioco nello spontaneo adeguamento a prescrizioni di etica economica è la reputazione³⁰, ovvero un'esigenza di fiducia che per il soggetto economico è cruciale conquistarsi e conservare: tanto in una dimensione interna – da qui i riflessi della responsabilità sociale d'impresa nei confronti della comunità dei lavoratori, ma anche degli azionisti – quanto in una dimensione esterna, nei confronti di una molteplicità ed eterogeneità di *stakeholders*.

Senza approfondire ulteriormente questo ampio tema, è sufficiente qui comprendere che da questa dinamica della responsabilità sociale ci si attende, nel quadro della riflessione finora svolta, la produzione e l'offerta di misure di *welfare* aziendale³¹ che possono andare a completare quel sistema di cure e di servizi che la strategia WeCare si propone di stimolare per completare – ma anche rigenerare – le insoddisfacenti modalità di protezione delle persone che il contesto pubblico è attualmente in grado di offrire.

Questa prospettiva non fa venir meno il ruolo delle istituzioni territoriali: un orizzonte di *welfare* comunitario non esenta le Regioni da un coinvolgimento, né le rende una componente di limitata rilevanza. Al contrario, il caso qui esaminato conferma che proprio la Regione è chiamata

promozione della responsabilità sociale di impresa nel quadro dell'Unione, in P. ACCONCI (a cura di), *La responsabilità sociale*, cit., 79 ss.

³⁰ Cfr. L. SACCONI, *Responsabilità sociale come governance allargata d'impresa: una interpretazione basata sulla teoria del contratto sociale e della reputazione*, in G. RUSCONI-M. DORIGATTI (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa*, Milano 2004, 107 ss.

³¹ M. SQUEGLIA, *L'evoluzione del "nuovo" welfare aziendale tra valutazione oggettiva dei bisogni, regime fiscale incentivante e contribuzione previdenziale*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1/2017, 103-132.

ad assumere «un ruolo regolatore e sussidiario in tutti i settori in cui è costituzionalmente garantita la concreta realizzazione dei diritti sociali, quale che sia la natura pubblica o privata dell'ente erogatore; ruolo che implica quella funzione di direzione e vigilanza del potere pubblico»³² a cui si affiancano compiti di promozione, coordinamento e controllo.

Quella presentata pare essere una politica – per tornare all'impostazione da cui si è partiti – che prevede per la Regione un ruolo irrinunciabile e necessario, dal momento che uno scenario di *welfare* partecipato quale quello che la strategia potrebbe generare vede proprio questa istituzione in una posizione cruciale per governare il sistema e per coordinare la molteplicità di interessi coinvolti. Ruolo che si manifesta a partire dalle capacità necessarie per accedere a quelle risorse finanziarie che al momento presente sembrano essere quelle più certe e più affidabili per sostenere alcune azioni regionali, se si considera il quadro pieno di criticità della finanza nazionale, nella quale un insieme di variabili – carattere derivato del sistema di finanziamento, distribuzione delle funzioni amministrative, esistenza di vincoli di destinazione, funzione di coordinamento della finanza pubblica³³ – rendono sempre più problematico per le istituzioni del territorio lo svolgimento delle politiche pubbliche. È a queste istituzioni del territorio che la politica di coesione si rivolge principalmente, ed effettivamente essa per le Regioni sta rappresentando una fonte consistente di mezzi finanziari³⁴, accessibili nella

³² V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale*, cit., 7.

³³ Si rinvia alle riflessioni di G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, Relazione provvisoria, XXXIII Convegno AIC *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018.

³⁴ Cfr. A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in *www.federalismi.it*, 23/2015, 23, che osserva come in Italia le politiche di coesione territoriale finiscono per dipendere in larghissima parte dai finanziamenti provenienti

misura in cui le Regioni stesse abbiano le competenze e la progettualità necessarie per avanzare proposte coerenti con le finalità della politica europea.

Ma oltre a questa funzione di attrazione delle risorse, è alle Regioni che deve spettare il compito di regia e di coordinamento della molteplicità di azioni e di soggetti che, in una strategia così concepita, concorrono alla produzione di servizi innovativi non solo per i bisogni che sono destinati a soddisfare, ma anche per le relazioni che presuppongono, che dovrebbero determinare un tessuto comunitario e territoriale non tradizionale, in cui l'operare della sussidiarietà – nelle sue diverse dimensioni – vede in ogni caso l'ente Regione in una posizione privilegiata e necessaria³⁵.

La riflessione non vuole giungere a conclusioni esclusivamente ottimistiche: l'esito che si è qui rappresentato potrebbe non trovare conferme negli sviluppi che il cantiere WeCare riporterà, e dunque la lettura che si è data di tale politica attende riscontro in un arco di tempo che – trattandosi di servizi alla persona e di instaurazione di relazioni sul territorio – non potrà essere troppo ravvicinato. Pare qui significativo segnalare le potenzialità e le opportunità che sono insite in un disegno di azione pubblica come quello che è stato impostato in Piemonte, rispetto al quale stimoli virtuosi sono da attribuire alla politica europea di coesione: ma il cui pregio principale potrebbe risiedere in una valorizzazione dell'autonomia dell'istituzione regionale, in prima linea nello sforzo di rigenerare l'azione pubblica di sostegno alle situazioni di disagio, ma in prima linea anche nell'intento di sensibilizzare e coinvolgere le iniziative del contesto comunitario.

dall'UE, che costituiscono le sole risorse pubbliche stabilmente destinate a compensare in chiave solidaristica gli squilibri territoriali.

Si rinvia ancora alle considerazioni formulate in *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, cit.

³⁵ Cfr. ancora G. VETRITTO, «Nel lungo periodo saremo tutti morti», cit., 123.