

**Diritti regionali**  
*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*  
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

**Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni\***

di Camilla Buzzacchi

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

(data di pubblicazione: 20 gennaio 2018)

---

\* Testo della relazione al II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato ad *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma, 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Vincoli finanziari: patto di stabilità interno e evoluzione del coordinamento finanziario. – 3. La spesa per le politiche sociali: le difficoltà di un welfare con risorse scarse. – 3.1. La spesa sociale “sanitaria”. – 3.2. La spesa sociale “assistenziale”. – 4. Le risorse finanziarie europee: da strumenti di sviluppo a misure di carattere anticiclico. – 4.1. La strategia Wecare della Regione Piemonte. – 5. I fondi strutturali come chiave di recupero dell’autonomia?

## 1. Premessa

Una riflessione sugli effetti che le *fiscal rules* europee producono nei confronti dell’autonomia regionale deve necessariamente prendere in considerazione una quantità significativa di misure che hanno contribuito a far ricadere su queste istituzioni il peso di un obiettivo impegnativo, ovvero quello che complessivamente si può qualificare in termini di risanamento della finanza pubblica dell’intero Paese. Le misure a cui ci si riferisce coprono ormai un arco di tempo di quasi due decenni, e sono state caratterizzate da un andamento non sempre lineare, non sempre coerente e soprattutto quasi mai rispettoso dei molteplici profili di autonomia delle istituzioni territoriali: primo tra tutti il profilo finanziario, ma inevitabilmente anche altre manifestazioni di autonomia, che da una capacità di spesa condizionata non possono che subire conseguenze.

L’intenzione non è ora quella di compiere una panoramica di queste misure, che risulterebbe noiosa e soprattutto poco intellegibile: piuttosto interessa delineare la tendenza che dal 1999 – anno di adozione del patto di stabilità interno – si è prodotta, ed evidenziare quante difficoltà essa abbia creato in capo a tutti gli enti territoriali, ed in particolare alle Regioni. Difficoltà che hanno riguardato tutte le politiche o “azioni” regionali, ma che evidenzierò principalmente con riferimento agli interventi con finalità sociale.

La prima parte della riflessione riguarda pertanto il versante dei vincoli. Rispetto ad essi si vuole valutare quanto il ridimensionamento dell’autonomia finanziaria degli enti sia addebitabile all’UE e quanto invece esso risulti una scelta dello Stato centrale, che ha potuto avvalersi delle *fiscal rules* europee per restringere gli spazi decisionali degli enti del territorio. A partire dal patto di stabilità interno del 1999, passando attraverso la revisione costituzionale dell’art. 81 Cost. – preceduta da misure di finanza pubblica molto drastiche tra il 2010 e il 2011 – per arrivare fino al superamento del primo patto, sostituito dal 2016 dal principio del saldo in pareggio, i passi che il legislatore centrale ha compiuto per ottenere il concorso di tutti i decisori di spesa agli obiettivi di riequilibrio

delle finanze pubbliche presentano una forte connotazione “nazionale”, potendo essere addebitati al legislatore europeo solo indirettamente. L’obiettivo delle argomentazioni che seguono è quello di riaffermare il rapporto diretto che intercorre solo tra Stato e Unione sul terreno delle regole fiscali, e dunque di inquadrare correttamente i condizionamenti finanziari che gravano sulle autonomie, che nei loro contenuti non possono in alcun modo ricondursi al sistema normativo comunitario.

Si procede poi a ricostruire i riflessi di questi vincoli nazionali/europei in un particolare ambito, quello delle politiche sociali: il quadro che si rappresenta è indubbiamente quello di rilevanti difficoltà per le Regioni nel garantire i servizi e le molteplici prestazioni che rispondono ai bisogni della popolazione. Si evidenzierà come le Regioni abbiano saputo però trovare modalità alternative per non venire meno ai compiti loro spettanti in materia sociale; e come perciò il *welfare* regionale sia stato in buona misura assicurato, ricorrendo a molteplici soluzioni idonee a superare le ristrettezze di risorse. Tra queste soluzioni una va in particolar modo esaltata, perché consente di ricondurre il ragionamento nella prospettiva dei rapporti tra Regioni e Unione europea.

La parte conclusiva del lavoro si occupa pertanto dei finanziamenti europei che sono a disposizione per le Regioni anche per la realizzazione di interventi di *welfare*. Alcune Regioni stanno usufruendo con notevole capacità amministrativa di tali risorse, riuscendo così a offrire servizi sociali che la dotazione finanziaria proveniente dai fondi nazionali o dalle risorse proprie non potrebbe sostenere. Oltre ad illustrare alcuni di questi percorsi, che dimostrano la capacità innovativa delle Regioni nel procacciare risorse esterne al sistema, la riflessione vuole infine approdare a una visione positiva dei rapporti Regioni/UE. Se da un lato è da vagliare la tesi secondo cui l’ordinamento sovranazionale negli anni trascorsi ha soffocato la finanza regionale, d’altro canto è proprio questo ordinamento quello che mette a disposizione delle autonomie all’interno degli Stati membri finanziamenti preziosi che possono condurre a percorsi virtuosi nei rapporti tra i diversi livelli di governo, da quelli locali a quello europeo.

## *2. Vincoli finanziari: patto di stabilità interno e evoluzione del coordinamento finanziario*

È ben noto come l’autonomia finanziaria degli enti territoriali non abbia mai conosciuto stagioni molto felici, essendo stato configurato fin dalle sue origini – l. 281/1970 – l’assetto della finanza regionale come sistema di trasferimento e derivato. Ma all’interno di questa traiettoria di

incompiuta attuazione del profilo finanziario dell'autonomia è possibile fissare due passaggi fondamentali, che segnano fasi di evoluzione di segno poco "autonomistico". Se dal 1970 al 1999 la finanza regionale è stata oggetto di decisioni normative dello Stato improntate all'accentramento ed al controllo della spesa, e basate su un pesante sbilanciamento nei rapporti tra Stato e autonomie, con l'avvio del patto di stabilità il contesto muta, poiché il ruolo gerarchico e direttivo dello Stato trova la sua giustificazione in norme esterne, quelle del Patto di stabilità e crescita del Trattato di Amsterdam del 1997. Fino alla legge finanziaria per il 1999 – quella che ha istituito il patto di stabilità interno – il carattere peculiare della finanza dei territori era solo quello di essere di natura derivata: in seguito, oltre a rimanere il fenomeno del trasferimento, si è aggiunta la subordinazione a vincoli e divieti che hanno ulteriormente vanificato l'autonomia. Si comincia così a parlare di c.d. "vincoli europei" e di fatto si è in presenza di un momento di svolta – indubbiamente infausto per le autonomie – perché non solo nell'ordinamento vengono introdotte limitazioni per la potestà di spesa delle Regioni, ma in più appare un elemento nuovo come ragione giustificatrice di una gestione finanziaria che deve sottostare a evidenti costrizioni dell'autonomia. L'elemento nuovo è il quadro normativo europeo, che dà titolo allo Stato per definire un complesso di restrizioni che circoscrivono grandemente gli spazi di decisione delle Regioni. La paradossalità di tale evoluzione è data dal fatto che in parallelo si stava rivedendo la cornice costituzionale dedicata alle autonomie, riscrivendo varie disposizioni tra cui quella dell'autonomia finanziaria, da declinarsi a partire dal 2001 in termini esattamente opposti: da un lato si apriva la strada ad un rafforzamento dell'autonomia di entrata e di uscita delle istituzioni del territorio, e dall'altro si erigeva un complesso sistema di lacci e di divieti capace di svuotare sostanzialmente tale autonomia.

Quello del patto di stabilità interno costituisce quindi uno scenario nuovo nelle vicende di finanza pubblica delle autonomie, che si è mantenuto fino ad oggi. E da quando è stato introdotto è stato marchiato come "vincolo di origine europea", marchio che gli è rimasto fino alla sua recentissima soppressione. Il successivo passaggio rilevante è quello della revisione costituzionale del 2012, che rappresenta un salto di qualità nella limitazione dell'autonomia regionale, benché la logica sottostante non cambi: nel senso che di nuovo si innesca un processo di governo delle regole di bilancio a livello europeo che ha gli Stati come destinatari, ma che nel sistema italiano si ripercuote pesantemente sugli enti territoriali, chiamati a conseguire i medesimi obiettivi che l'Unione prevede per gli Stati. E del resto questo appare anche un esito che in fondo autorevole dottrina – e mi riferisco a Giorgio Berti – nel 2002 aveva già intravisto, quando affermava: «Anche l'Unione Europea nel suo

complesso, vista nel cono di luce dello Stato nazionale, costituisce un fattore di nuova legittimazione dei Governi. Sul piano funzionale e delle procedure, l'Unione Europea diviene soggetto fondamentale della nuova legittimazione del Governo e del Presidente del Consiglio (...) La presenza dell'Unione Europea diviene così sostegno degli Stati nella parte in cui questi sono più prossimi all'Unione stessa, e cioè nei Governi».

Si potrebbe dire, per periodizzare tale processo, che storicamente è intervenuta una prima generazione di vincoli interni che va sotto il nome di patto di stabilità interno – in realtà affiancato spesso da misure di molteplici manovre di finanza pubblica – e che si è sviluppata attraverso norme di rango primario, che hanno condotto a intenso contenzioso davanti al giudice delle leggi, ma senza che ci fosse un apposito parametro costituzionale per stabilire la legittimità di normative statali e regionali che ricadevano in questo ambito; o meglio, il parametro costituzionale è stato poi individuato nel principio di coordinamento della finanza pubblica, introdotto in Costituzione per altri intenti ma poi utilizzato in questa direzione. E che poi sia intervenuta una seconda generazione di limiti interni, che è rappresentata dall'introduzione in Costituzione di alcuni obiettivi quantitativi – equilibrio tra entrate e spese, divieto di ricorso all'indebitamento – che comporta un quadro più rigido e più rigoroso per le autonomie, perché il mancato raggiungimento degli obiettivi conduce ad una violazione diretta della stessa Costituzione.

Si può allora delineare il funzionamento della prima e della seconda generazione di vincoli, per comprendere quali difficoltà abbiano determinato nei confronti delle Regioni.

Il patto di stabilità – unito, come si è detto, a varie misure adottate in sede di manovra di finanza pubblica – ha richiesto alle Regioni e agli enti locali di conseguire gli obiettivi di risanamento ed equilibrio delle finanze pubbliche, che lo Stato si impegna a rispettare per effetto delle regole europee. La normativa che si è così prodotta è stata di natura del tutto eterogenea, operando in molteplici direzioni. Essa ha anzitutto assegnato alle Regioni e agli enti locali obiettivi quantitativi da conseguire già in sede di formazione del bilancio preventivo; e ha poi definito procedure di monitoraggio e di controllo, alle quali possono conseguire sanzioni. Come la dottrina ha evidenziato, obiettivi, controlli e sanzioni definiti dallo Stato sono gli elementi costitutivi della struttura di questo strumento; ognuno di questi è stato modulato in maniera diversa di anno in anno, sia sotto il profilo dei risultati economico-finanziari, sia sotto quelle delle modalità procedurali<sup>1</sup>. Con riferimento alla

---

<sup>1</sup> L. MERCATI, *Il patto di stabilità interno: giurisprudenza costituzionale, sistema sanzionatorio, responsabilità per danno erariale*, in *Amministrare*, 2015, 1213 ss.

salvaguardia dell'autonomia, è soprattutto agli strumenti e alle modalità di controllo che va data attenzione, nonché al sistema delle sanzioni: queste ultime sono diventate nel tempo via via più gravose, perché applicate direttamente all'ente inadempiente, e perché capaci di incidere sull'autonomia politica e gestionale. Si pensi ai molteplici divieti in cui il patto è consistito, dal divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo, al divieto di indebitamento; dalla riduzione dei trasferimenti statali per l'importo corrispondente allo sforamento del saldo alla riduzione del 30% dell'indennità degli amministratori.

Il patto di stabilità ha funzionato con modalità differenti nei confronti delle Regioni e degli enti locali, e tuttavia l'elemento unificante è risultato essere quello della materia/competenza a cui le diverse disposizioni in cui il patto ha preso forma sono da ricondurre: la materia è quella del «coordinamento della finanza pubblica», della quale le singole misure e le singole disposizioni normative sono state assunte come parametri interposti.

Tale materia può intendersi in senso tanto statico quanto dinamico: essa si presenta nella sua forma dinamica nella prospettiva che qui interessa, come la dottrina ha evidenziato, perché il coordinamento indica gli strumenti volti ad assicurare le modalità ed il periodico contributo in termini quantitativi fornito dagli enti territoriali ai processi di convergenza e di stabilità delle finanze pubbliche, nel quadro dei vincoli europei e dei principi costituzionali<sup>2</sup>. La definizione che segue rende efficacemente la sua funzione: esso è «fondamentale strumento di garanzia e misura dell'effettivo rendimento del sistema policentrico»<sup>3</sup>: dunque si presenta con un carattere funzionale e trasversale; può tradursi anche in dettami piuttosto puntuali; e può portare a limitazioni in ambiti di materie ben diverse, di legislazione concorrente come la tutela della salute, o residuale, come i servizi sociali. Le disposizioni del Patto, nonché delle altre normative che di volta hanno disposto misure eccezionali, sono state così qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica», e sono riuscite a ridurre la portata dell'autonomia non solo finanziaria delle Regioni, rappresentando uno scostamento dal modello dell'art. 119 Cost., che garantisce una dimensione di autonomia incompatibile con queste disposizioni.

La seconda generazione di vincoli deriva dalla revisione costituzionale del 2012 e ancor più dall'attuazione che ne è conseguita attraverso la legge rinforzata 243/2012. Le novità contenute negli

---

<sup>2</sup> A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1425 ss.

<sup>3</sup> G. RIVISECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, 1.

artt. 97 e 119 sono quelle che interessano le amministrazioni del territorio, e che hanno contribuito a rendere ancora più Stato-centrico il governo della finanza pubblica: sorprendentemente il legislatore costituzionale non ha completato il percorso di attrazione al livello statale della materia del coordinamento finanziario – operazione applicata invece nei confronti della materia dell’armonizzazione dei bilanci – ma malgrado tale scelta, il percorso del rafforzamento del coordinamento a favore dello Stato si è mantenuto ed accentuato, con l’avallo della Corte costituzionale. Quest’ultima è stata posta dinanzi ad una conflittualità tra Governo e Autonomie che, se già era cresciuta dopo la riforma del 2001, nel periodo della crisi è divenuta ben più critica, dovendosi pronunciare su misure prese dal legislatore nazionale, decisioni di entrata e di spesa delle Regioni e delle Province autonome sulla base – a partire dal 2012 – dei nuovi principi costituzionali che concorrono alla *governance* finanziaria-contabile<sup>4</sup>.

E appunto la definizione giurisprudenziale della funzione di coordinamento è ciò che dà la misura della compressione dell’autonomia territoriale.

L’essenza del «coordinamento della finanza pubblica» è, secondo la Corte costituzionale, il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica: il suo contenuto «attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e stabilità dei conti pubblici provenienti sia dall’ordinamento comunitario che da quello nazionale» (Corte cost. n. 138/2013). Trovandosi a giudicare misure imposte dallo Stato ai territori per rispettare gli impegni comunitari, la Corte ha ritenuto che i nuovi vincoli hanno un effetto immediato su tutta la pubblica amministrazione, intesa nella sua accezione più ampia: «il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l’Italia nei confronti dell’Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (...). Al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli» (Corte cost. n. 40/2014), dalla quale nessun soggetto istituzionale può ritenersi esentato. La novella costituzionale del 2012 eleva al massimo rango dei vincoli tali per cui le varie manovre economiche del governo possono essere «qualificate come principi fondamentali del coordinamento

---

<sup>4</sup> M. BONI, *Accordi, intese, limiti alla spesa e tutela dei servizi essenziali: la Corte costituzionale traccia le buone pratiche finanziarie tra Stato e Autonomie*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11/2016.

della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» (Corte cost. n. 39/2014).

La Corte ha ritenuto esistere un legame genetico tra vincoli interni e comunitari in materia di finanza pubblica, e tale legame giustifica il potere di coordinamento dello Stato, in quanto esso «attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale». Infatti, il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica «obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche». I controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni pubbliche realizzano così un'«operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica», poiché «il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato» (Corte cost. n. 40/2014).

Numerose sono state le pronunce che hanno dovuto valutare la legittimità delle “declinazioni” del coordinamento. Nell'insieme emerge una lettura del coordinamento come espressione «di una dimensione di Stato ordinamento inglobante le autonomie anziché quale volontà dello Stato persona, ad esse contrapposto», per cui «il coordinamento della finanza pubblica tende a divenire, con normative vincolistiche più stringenti che non si limitano a porre norme-obiettivo su saldi», una competenza *passé-partout*, ossia «titolo competenziale e legittimante una disciplina che va man mano diversamente estendendosi a profili puntuali incidenti sulla potestà di spesa» (Corte dei conti, audizione sulle problematiche conferenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, 24 aprile 2015). Come si vede, si è ben lontani dalla concezione del «coordinamento» delle origini, quella per cui è coordinamento *dinamico* «l'insieme delle disposizioni volte ad assicurare l'armonico orientamento di determinate istituzioni verso fini comuni, pur essendo quelle regole stesse finalizzate a mantenere l'autonomia dei soggetti interessati»<sup>5</sup>. Come è stato osservato, nella recente giurisprudenza costituzionale ormai la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica appare un vero e proprio grimaldello idoneo a scardinare in profondità le potestà normative regionali<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X (1962), 631 e 633.

<sup>6</sup> G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *le Regioni*, 2012, 803 ss.



Per riassumere, gli elementi peculiari della finanza delle autonomie sviluppatasi a partire dal 2001 sono anzitutto il prevalere del coordinamento dinamico (determinazione congiunturale delle modalità di esercizio dell'autonomia) su quello statico; e l'introduzione – nel 2012 – di un sistema parallelo di vincoli, per cui oggi ci sono quelli del Titolo V e quelli della legge rinforzata 243: soprattutto quest'ultima prevede il concorso degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Una parziale evoluzione di questo contesto si è verificata a partire dal 2016, poiché la legge di stabilità 2016 (l. 208/2015) prevede il superamento del Patto di stabilità interno per gli enti locali ed il passaggio ad un vincolo univoco del pareggio di bilancio per Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane: più precisamente prevede il passaggio al saldo di competenza pura (potenziata in base ai principi della contabilità armonizzata di cui al d.lgs. n. 118/2011), che significa lo spostamento del parametro dai pagamenti agli impegni. La trasformazione del vincolo era stata via via indicata come un cambiamento favorevole per le autonomie: il passaggio al c.d. saldo di finanza pubblica avrebbe infatti rappresentato per gli enti locali un'occasione per riprendere una politica espansiva della spesa in conto capitale; dopo anni in cui attraverso il meccanismo del Patto – rafforzato anche da tagli delle risorse – venivano richiesti risultati di avanzo che le Amministrazioni conseguivano principalmente sacrificando gli investimenti, la pressione avrebbe potuto allentarsi, dal momento che per la prima volta nel 2016 sarebbe stato sufficiente produrre un saldo di sola competenza in pareggio.

I primi risultati riferiti dalla Corte dei conti dimostrano che gli enti territoriali nel loro complesso non sembrano avere incontrato forti difficoltà a conformarsi dal punto di vista finanziario al nuovo saldo, che appare obiettivamente meno oneroso del Patto. Comuni e Regioni hanno da subito conseguito saldi positivi superiori agli obiettivi richiesti ma soprattutto con il nuovo vincolo di finanza pubblica ha cominciato a darsi applicazione a quanto stabilito dall'art. 10 della legge 243/2012, poi modificato dalla legge 164/2016: l'avvio delle intese regionali e delle compensazioni. La possibilità di scambio di spazi finanziari all'interno del territorio regionale – che non è una vera novità, essendo a disposizione degli enti già in vigore del Patto – «esalta la dimensione sovracomunale dell'equilibrio puntando a comportamenti solidali tra gli enti della stessa Regione»<sup>7</sup>. In realtà i dati segnalano che gli spazi di competenza complessivamente ceduti nell'anno, sia sul piano nazionale che territoriale, ammontano a 213,2 milioni di cui solo 34,2 milioni messi a disposizione dalle Regioni: le Regioni hanno mostrato forti difficoltà a sacrificare spazi di spesa dei propri bilanci da

---

<sup>7</sup> Corte dei conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2017*, 237.

destinare agli enti locali, dai quali è giunta invece un'adesione più significativa. Ma il fenomeno è comunque meritevole di attenzione, perché la possibilità di compensazioni all'interno del territorio regionale dovrebbe permettere agli enti di calibrare gli spazi in base alle effettive esigenze di spesa, effettuando operazioni di indebitamento o di investimento attraverso l'utilizzo dei risultati di esercizi precedenti sulla base di intese regionali che garantiscano, nell'anno considerato, il rispetto dell'equilibrio per il complesso degli enti della regione, tra cui la regione stessa: potenzialmente possono dunque realizzarsi scambi di spazi che si compiono in un contesto territoriale più ampio all'insegna della collaborazione e della solidarietà.

I primi dati sui risultati delle Regioni e dei Comuni in merito a questo nuovo obiettivo sono positivi. Benché le Regioni abbiano ceduto pochi spazi agli enti locali – che hanno beneficiato più delle compensazioni a livello nazionale – il loro ruolo è stato soprattutto di coordinamento e di regolazione del meccanismo di compensazione orizzontale tra enti locali. La legge di stabilità 2016 e la l. 164/2016 hanno posto solo la condizione che il saldo complessivo degli enti appartenenti allo stesso territorio regionale venisse mantenuto in equilibrio anche dopo le compensazioni: e così è effettivamente avvenuto.

L'osservazione che si può dunque compiere, a chiusura di questa prima parte riguardante i vincoli finanziari a cui le Regioni sono sottoposte, è che il consolidarsi di limiti alle decisioni di spesa, e l'accumularsi di tagli nei trasferimenti a questi enti, hanno indubbiamente conformato la sfera di autonomia in senso opposto a quanto si sarebbe dovuto ricavare dalla riforma costituzionale del 2001.

Nel mentre che si rafforzava a livello costituzionale la capacità di entrata e di spesa di tutte le istituzioni del territorio si percorreva, con norme ordinarie, la strada in una direzione esattamente contraria, sottoponendo queste istituzioni ad un sistema di limitazioni che hanno evidentemente depotenziato gli spazi di scelta a favore delle rispettive comunità nei più diversi settori. Lo sviluppo di tale percorso è passato attraverso vari passaggi normativi, anche di rango costituzionale, che sono suscettibili di danneggiare, se non addirittura di compromettere, le prospettive di un'autentica autonomia: e la lettura che a livello politico si è voluto dare dello sviluppo descritto è quello di una responsabilità a livello europeo, in merito alla quale pare qui opportuno avanzare delle riserve. I vincoli sono stati e continuano ad essere gravosi, ma non si può sostenere, se non per una finalità di propaganda politica, che essi siano riconducibili ed addebitabili in via diretta all'ordinamento europeo: la responsabilità europea è da ravvisare solo in misura limitata e comunque sempre alla luce dell'interposizione dello Stato tra l'Unione e le autonomie territoriali.

La riflessione successiva riguarda i riflessi che queste limitazioni delle decisioni finanziarie hanno avuto nei confronti di un particolare – e assai rilevante – ambito di politiche regionali: l'ampio settore di interventi che va sotto il nome di "politiche sociali". Va verificato in che misura la qualità di tale intervento regionale abbia risentito dei vincoli finanziari appena illustrati.

### *3. La spesa per le politiche sociali: le difficoltà di un welfare con risorse scarse*

Dal quadro appena tratteggiato non è difficile immaginare le difficoltà che Regioni stanno da anni affrontando per le diverse politiche che ricadono nell'ambito delle loro competenze. L'attenzione si rivolge in particolare alla politica sociale, che comporta livelli di spesa significativi, e dunque una gestione problematica in tempi di tetti di spesa e di tagli nei trasferimenti.

L'espressione "spesa sociale" rimanda ad un ampio complesso di prestazioni, tra loro assai eterogenee, tanto in denaro quanto in natura, che comprendono interventi ascrivibili sia alla materia sanitaria che a quella assistenziale. Se le prestazioni di carattere monetario sono sicuramente riconducibili all'ambito assistenza, quelle in natura vanno invece ascritte tanto al comparto sanitario quanto a quello assistenziale. Le due famiglie di interventi, che sono ascrivibili a due titoli di competenza differenti – una potestà concorrente ed una residuale – presentano alcune differenze fondamentali nella prospettiva che qui interessa: la prima è che vengono erogate sulla base di modalità differenti di finanziamento; la seconda riguarda invece i destinatari, perché se il diritto alla tutela della salute viene garantito in virtù di un criterio tendenzialmente universalistico, il diritto all'assistenza sociale viene piuttosto erogato a fronte di un criterio di selettività. Come osservato dalla Corte dei conti, l'ambito dell'assistenza sociale è da sempre caratterizzato dalla «mancanza di universalità e da un'eccessiva categorialità delle prestazioni, a causa di una stratificazione degli interventi effettuati in momenti successivi e sulla spinta delle emergenze»<sup>8</sup>: è chiaro che queste specificità dell'uno e dell'altro settore comportano effetti dissimili in termini di finanziamento delle relative prestazioni.

La questione della spesa sociale di un periodo di finanza pubblica in ristrettezze comporta dunque un'analisi complessa. Si ritiene opportuno affrontare prima e più sinteticamente la vicenda della spesa sociale "sanitaria" dell'ultimo decennio circa, evidenziando un'evoluzione unitaria e

---

<sup>8</sup> *Ivi*, 199.

continuativa che risulta più semplice da rappresentare. Successivamente ci si sofferma maggiormente sulla spesa sociale “assistenziale”, che sta attraversando percorsi ed esperienze più diversificati: la spesa per l’assistenza appare più significativa per valutare come le Regioni abbiano dovuto attrezzarsi per non ridurre l’offerta di prestazioni nei loro territori.

### 3.1. *La spesa sociale “sanitaria”*

Il fenomeno più significativo che ha interessato il comparto sanitario è stato quello dei c.d. piani di rientro, ovvero accordi pattizi stipulati tra il Ministero della salute, il Ministero dell’economia e delle finanze e la Regione che hanno la finalità di ristabilire l’equilibrio economico-finanziario della Regione in *deficit* sanitario: gli anni fino al 2007 avevano infatti mostrato una preoccupante dinamica della spesa sanitaria, che aveva generato massicci disavanzi a livello regionale, motivo per il quale i piani sono finalizzati a raggiungere, entro tre anni dalla sottoscrizione, il pareggio di bilancio. Per conseguire tale obiettivo si è imposta una radicale razionalizzazione dei programmi di spesa, con ricadute sull’offerta complessiva dei servizi sanitari. Pertanto i piani devono contenere tanto misure appropriate per l’azzeramento del disavanzo, quanto misure capaci di riequilibrare il livello dei Livelli essenziali di assistenza (Lea). La legislazione statale che ha previsto i piani di rientro – la legge di stabilità 2005 n. 311/2004 – li ha posti come passaggio necessario per l’attribuzione alle singole Regioni del finanziamento, anche in misura maggiore a quello ad esse spettante, una volta che si verifichi l’effettiva attuazione del programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del Servizio sanitario regionale; e ha altresì previsto, in caso di inadempienza, un intervento di carattere sanzionatorio.

I primi piani sono stati avviati nel 2007: il 3 dicembre 2009 Stato e Regioni hanno raggiunto l’intesa in relazione al Patto per la Salute, nuovo accordo finanziario e programmatico, il quale ha permesso di proseguire l’esperienza dei piani nel triennio successivo, ed è stato rinnovato ancora per il triennio 2014-16. Ciò è stato accompagnato dalla sottoposizione a commissariamento delle Regioni interessate dalla prosecuzione dei piani, con nomina dei Presidenti della Giunta regionali nel ruolo di commissari *ad acta* a fronte dell’inerzia delle assemblee legislative regionali di provvedere alla trasposizione degli accordi in forma legislativa. Si è evidentemente in presenza di un significativo processo di centralizzazione delle scelte relative alla spesa sanitaria, operato sia attraverso la figura

commissariale e la conseguente limitazione dell'autonomia legislativa della Regione<sup>9</sup>, sia attraverso la determinazione di vincoli quantitativi che rendono problematico il soddisfacimento del diritto alla tutela della salute. Si tratta di questioni che sono state sottoposte al giudice delle leggi: chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di questi accordi, la Corte costituzionale ha ritenuto che «le disposizioni che prevedono accordi fra Stato e regioni per il ripiano dei disavanzi sono finalizzate al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, sono espressive di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (Corte cost. n. 123/2011, poi confermata dalle successive 32/2012 e 104/2013; ma già le precedenti 141/2009 e 100/2010 sanzionavano normative regionali non allineate ai piani di rientro): conferma di quanto si è fin qui illustrato in merito alla portata del principio del coordinamento finanziario.

Il piano si configura come un vero e proprio programma di ristrutturazione industriale, tramite il quale va effettuata una significativa riorganizzazione del singolo Servizio Sanitario Regionale, vanno identificati settori che si dimostrano in ritardo o inefficienti, con la successiva individuazione delle misure di correzione più adeguate, che possono consistere anche in un inasprimento dei prelievi regionali.

In particolare l'ultimo "Patto per la Salute" del 2014 ha puntato su interventi capaci di migliorare la qualità dei servizi, promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e garantire l'unitarietà del sistema, anche attraverso la revisione dei Lea, che sono stati rivisti e adottati con d.p.C.M. 12 gennaio 2017 (il decreto del 2017 conferma l'articolazione dei Livelli Essenziali nei tre settori della "Prevenzione collettiva e sanità pubblica", della "Assistenza distrettuale" e della "Assistenza ospedaliera"; alcune novità consistono nel fatto che introduce i nuovi nomenclatori su assistenza protesica e specialistica ambulatoriale, e aggiorna gli elenchi delle malattie croniche e delle patologie rare). Circa i Lea, occorre osservare che nei contesti regionali caratterizzati da situazioni di dissesto finanziario si era rilevata l'incapacità di garantirli: per cui al monitoraggio dei conti è stato affiancato anche quello del raggiungimento dei livelli previsti dal decreto del 2001. Il monitoraggio sull'erogazione dei Lea viene effettuato dal "Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza" e gli ultimi dati attestano che due Regioni in piano di rientro –

---

<sup>9</sup> Si rinvia a E. GRIGLIO, *Il legislatore "dimezzato": i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in *le Regioni*, 2012, 455 ss., e G. D'AURIA, *Gli accordi Stato-regioni sui "piani di rientro" dai disavanzi sanitari quali vincoli per il legislatore regionale?*, in *Foro it.*, 2010, 2644 ss.

Piemonte e Sicilia – si trovano ora adempienti sia a livello di spesa che a livello di prestazioni erogate; Molise e Lazio quelle ancora in eccesso di spesa, e le altre tre – Abruzzo, Campania, Calabria, e Puglia – vicine al corretto adempimento.

Il settore sanitario pare quindi muoversi, da quasi un decennio, tra la necessità di salvaguardare la qualità dell’offerta pubblica e quella di assicurare il processo di risanamento finanziario: ciò significa garantire i Lea in condizioni di autonomia legislativa ridimensionata e di disponibilità finanziarie limitate. Per effetto dei Piani di Rientro il tasso di crescita della spesa sanitaria è stato progressivamente contrastato: l’obiettivo del risanamento finanziario si è dimostrato così raggiungibile, come riconosciuto anche dalla Corte dei conti nel *Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2016*, mentre rimane dubbio l’obiettivo del mantenimento dei livelli essenziali, come la dottrina ha segnalato<sup>10</sup>. Se si considera che la ristrutturazione dell’offerta ha comportato il ridimensionamento, nelle Regioni sottoposte a piani di rientro e a commissariamento, dell’assistenza ospedaliera e – con qualche rafforzamento di quella territoriale – delle spese di personale e di quella farmaceutica convenzionata, si comprendono le difficoltà che incontrano le Regioni commissariate a garantire le prestazioni sanitarie che per mandato costituzionale devono assicurare. Il monitoraggio quali-quantitativo dei livelli di assistenza erogati nei Servizi sanitari regionali evidenzia, in molti casi, miglioramenti nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>11</sup>.

### 3.2. La spesa sociale “assistenziale”

Passando ora alla restante parte delle prestazioni che rappresentano il c.d. “welfare regionale”, l’“assistenza sociale” apprestata dalle Regioni si traduce soprattutto in prestazioni e servizi, mentre quella di spettanza nazionale comprende prevalentemente i trasferimenti monetari gestiti a livello nazionale.

È a partire dalla Commissione Onofri negli anni Novanta che si è segnalata la necessità di una legislazione nazionale sull’assistenza, che prevedesse una chiara definizione delle responsabilità dei

---

<sup>10</sup> M. BELLETTI, *Le Regioni “figlie di un Dio minore”. L’impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *le Regioni*, 2013, 1078 ss.; ID., *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e “virtuoso”, ovvero nuove declinazioni dell’unità economica e dell’unità giuridica*, in *Issirfa, Rapporto sulle Regioni*, 2013.

<sup>11</sup> Si rinvia agli studi di A. GRASSO, R. GARGANESE, *La spesa sanitaria delle Regioni e i livelli essenziali di assistenza: un’analisi settoriale*, e G. VIBERTI, *Fabbisogni e sostenibilità nei servizi sanitari regionali: dal monitoraggio alle azioni di sistema*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Ires Piemonte, Milano 2016.

diversi livelli di Governo nelle funzioni di indirizzo, programmazione e gestione dei servizi dell'assistenza. La revisione costituzionale del 2001, nel non prevedere l'attribuzione ad alcun livello istituzionale della materia della beneficenza pubblica, ha permesso tanto alla dottrina quanto alla giurisprudenza costituzionale (a cominciare dalle sentt. 287 e 423/2004) di ricondurre tali prestazioni all'area della competenza regionale residuale. Tuttavia si può più precisamente ritenere che Stato e Regioni si muovano insieme all'interno di un quadro che da una parte richiede presupposti normativi e finanziari volti a garantire un livello «adeguato» di eguaglianza interterritoriale nel godimento del diritto all'assistenza sociale; e che dall'altra coniuga tali istanze unitarie-egualitarie con la garanzia dell'autonomia, normativa e finanziaria, delle Regioni (e degli enti locali). Quindi da un lato eguaglianza, dall'altro pluralismo autonomistico. E di fatto la legislazione regionale, ben prima della revisione dell'art. 117 Cost., si è posta in diretta attuazione dell'art 38 Cost., producendo normative innovative e organiche, capaci di ampliare la lettura restrittiva dell'assistenza sociale<sup>12</sup>.

Passando ad inquadrare lo specifico profilo finanziario, la creazione del Fondo per le politiche sociali è stata immediatamente precedente alla legge n. 328/2000, con la legge finanziaria per il 1998: raccoglieva i finanziamenti delle varie leggi in materia di assistenza sociale per le diverse aree di intervento (minori, adolescenza, anziani, handicap ecc.), e quindi era non più che una sommatoria di vari finanziamenti. Già la legge del 2000 ha definito meglio le caratteristiche del Fondo (art. 20) che rappresenta uno strumento di concorso dello Stato alle spese di Regioni e Comuni, e che ora raggruppa tutti i finanziamenti collegati a leggi nazionali che operano nell'ambito delle politiche sociali; in più la stessa legge prevede finanziamenti aggiuntivi. Le risorse del Fondo, stabilite con la legge di bilancio, sono chiamate a garantire un livello minimo di prestazioni sull'intero territorio nazionale; ad esse si aggiungono risorse degli enti locali. Con il Fondo le risorse sono oggettivamente aumentate, e tuttavia ha continuato a risultare impossibile un indirizzamento delle risorse preciso e specifico per i vari servizi sociali, destinati ad essere invece finanziati in forma indistinta e senza destinazioni vincolate: infatti il Fondo doveva distribuire le risorse alle Regioni che le suddividevano poi tra i vari ambiti di intervento. In particolare i beneficiari delle risorse del Fondo dovevano essere da un lato l'INPS per le erogazioni monetarie, e le Regioni per il cofinanziamento della rete integrata di interventi e servizi sociali previsti dai piani sociali regionali e di zona fino a quando non fosse attuato il modello delineato dall'art. 119 Cost., da impiegare tra i vari settori di interesse e tra i vari

---

<sup>12</sup> Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, in *le Regioni*, 2014, 1065 ss.

soggetti erogatori: quanto alle risorse aggiuntive del Fondo, queste sono distribuite alle Regioni in relazione a indicatori demografici (popolazione residente, anziani, minori ecc.). Le Regioni e le Province autonome provvedono poi a distribuirle sul proprio territorio per l'attuazione dei Piani di Zona predisposti dagli enti locali.

E tuttavia la riserva allo Stato della funzione di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali da garantire su tutto il territorio nazionale rappresenta l'altra modalità, insieme alla determinazione della dotazione del Fondo, attraverso la quale il livello centrale mantiene un ruolo fondamentale nell'ambito delle politiche sociali.

Ben presto la natura del Fondo ha presentato profili di incostituzionalità, una volta che il Titolo V è stato riformulato: è noto che la sent. 423/2004 (e precedentemente la sent. 37/2004), pur rilevando l'incompatibilità delle caratteristiche strutturali e funzionali del suddetto fondo con le previsioni di cui all'art. 119, ha salvato però la disciplina relativa al FNPS, in ragione della sua parziale destinazione al finanziamento di funzioni statali, attinenti all'ambito della previdenza sociale, e, inoltre, in quanto strumento operante «in via transitoria (...) fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione». Rimaneva la questione del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, che sempre nella sent. 423/2004 veniva risolta in via transitoria ritenendosi ammissibile la destinazione di fondi statali (per esempio di quote del FNPS) al loro finanziamento: così facendo la giurisprudenza successiva ha potuto considerare legittimi fondi che, senza questa motivazione, sarebbero stati invece dichiarati incostituzionali.

Il periodo transitorio si è considerato chiuso con l'attuazione dell'art. 119 Cost., ma anche per la «fase a regime» si è finiti per ricorrere a strumenti diversi da quelli di cui all'art. 119, e dunque a prevedere finanziamenti statali finalizzati a consentire il finanziamento di compiti e funzioni dello Stato, tra cui quanto riconducibile ai livelli essenziali. Solo nel 2010, con la sent. 121, si afferma che, una volta attuato, l'art. 119 Cost. è l'unica sede in cui cercare le soluzioni in grado di bilanciare le istanze sottostanti ai due principi della tutela uniforme dei diritti fondamentali e della salvaguardia delle autonomie: «finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall'art. 119 Cost., si debbono ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comportino il minor sacrificio possibile dell'uno e dell'altro».

È l'art. 2 della l. 42/2009 il punto di riferimento per la determinazione delle risorse da garantire ai diversi enti, in attuazione dell'art. 119: i criteri sono quelli del fabbisogno standard, da calcolarsi mediante il riferimento ad una serie di parametri che dovrebbero fotografare i bisogni a cui, nei diversi



territori, deve fornirsi una risposta, e del costo standard, che dovrebbe corrispondere ad un costo efficiente delle prestazioni da erogare. Gli artt. 8, 9 e 11 della legge 42 classificano poi le spese degli enti territoriali in spese regionali connesse alla garanzia dei livelli essenziali (e spese degli enti locali riconducibili alle funzioni fondamentali, nelle quali possono essere implicati dei livelli essenziali), per cui assicurare, anche mediante il ricorso al fondo perequativo, il finanziamento integrale del fabbisogno determinato con riferimento ai costi standard, e altre spese, per cui l'integrale copertura non è garantita.

Circa la determinazione dei Liveas, essa si presenta oggettivamente più difficile di quella che riguarda le prestazioni sanitarie. Ciò è dovuto all'elevata disomogeneità dei contesti territoriali<sup>13</sup> e alla molteplicità dei servizi che soddisfano bisogni assistenziali poco standardizzabili, perché necessitanti risposte personalizzate. Se dunque si considera che non c'è un riferimento unitario e stabile, sia perché mancano i livelli essenziali sia perché il quadro finanziario non si basa su fabbisogni e costi standard, bensì su dotazioni che mutano di anno in anno in ragione di valutazioni ben differenti; e che negli ultimi anni si è registrato un forte ridimensionamento degli stanziamenti finanziari destinati alle politiche sociali, il risultato è quello di un modello di regionalismo sociale che presenta ancora le caratteristiche consolidate prima della riforma del Titolo V<sup>14</sup>, contraddistinto da una debole capacità complessiva di fornire risposte effettivamente adeguate ai bisogni, in vista della tutela uniforme del diritto all'assistenza sociale, e da un forte tasso di differenziazione interregionale.

Se si passa ai dati relativi alle risorse, l'intero periodo dal 2004 al 2014 ha presentato un'evoluzione negativa, poiché il finanziamento del fondo è stato in costante calo, passando da 1,884 miliardi al minimo nel 2012 di 42,9 milioni di euro, risalendo nel 2014 a 297,41 milioni di euro. L'anno 2012 è stato il più infelice, con l'azzeramento anche del fondo per le non autosufficienze (l. 296/2006, legge finanziaria 2007): il rifinanziamento è ricominciato nel 2013, andando a incrementarsi negli anni successivi. In particolare con la legge di stabilità del 2015 si è provveduto a stabilire una dotazione finanziaria stabile, di 300 milioni di euro annui.

Il dato interessante da evidenziare è che tali ristrettezze non hanno bloccato le Regioni, che hanno continuato a provvedere al finanziamento dei servizi alla persona, operando come un vero e proprio ammortizzatore sociale. In particolare, proprio nel settore dei servizi socio-assistenziali le

---

<sup>13</sup> Sul tema si veda A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino 2014.

<sup>14</sup> Cfr. E. VIVALDI, *Assistenza sociale*, in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli, L. Trucco, Torino 2014.

Regioni hanno mantenuto inalterato il loro impegno verso le persone in stato di disagio e nei confronti delle famiglie, alimentando i rispettivi fondi regionali con risorse proprie regionali, pur con ampie differenze territoriali, soprattutto fra il Centro-Nord, da un lato, e il Mezzogiorno. Le difficoltà sono state avvertite soprattutto dagli enti territoriali nello spendere le risorse finanziarie effettivamente disponibili: il settore dei servizi sociali è spesso caratterizzato dalla frammentazione di azione, dovuta principalmente alla tendenza a procedere secondo politiche per «progetti», al termine dei quali andrebbero trovati nuovi fondi per garantire la continuità<sup>15</sup>.

Questi i dati che si traggono dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti 2012: sul lato della spesa sociale, le Regioni hanno affrontato il problema della drastica riduzione dei finanziamenti statali con intraprendenza, preoccupandosi di garantire i servizi essenziali, che in certi casi hanno cercato anche di alzare. Infatti molteplici leggi finanziarie regionali dal 2011 hanno cercato di supplire ricorrendo a rifinanziamenti attraverso risorse proprie. Toscana e Abruzzo nel 2011 hanno scelto la strada della compartecipazione degli utenti; Emilia e Veneto hanno preferito interventi in conto capitale (vendita immobili o istituzioni di fondi ad hoc). In più ha preso avvio un più deciso coinvolgimento del Terzo Settore, non solo con un ruolo di integrazione dell'offerta di servizi, ma anche di coinvolgimento nella programmazione e progettazione degli interventi, nella definizione dei parametri: ciò ha determinato un variegato scenario di rapporti del Terzo Settore con le istituzioni (particolarmente innovativa la legge della Regione Liguria 2012, oltre a quella lombarda del 2008). Ulteriori fenomeni che la Corte ha rilevato sono quelli del passaggio ad un processo di integrazione tra servizi sociali e quelli sanitari; di favore verso l'associazionismo comunale per lo svolgimento delle funzioni socio-assistenziali, visto come soluzione che permette la gestione congiunta di risorse scarse; infine quello di interventi regionali nei confronti di stranieri anche irregolari, a cui varie Regioni hanno riconosciuto diritti che rientrano tra le loro competenze (Toscana, Campania, Puglia): come è noto, la legislazione regionale di questo tenore ha determinato un forte contenzioso davanti alla Corte, che ha ritenuto legittime le normative regionali che non violano le competenze dello Stato se le Regioni garantiscono agli immigrati anche non regolari diritti fondamentali che ricadono nelle loro competenze (Corte cost. 432/2005).

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti 2013 aggiunge elementi interessanti. Dà conto anzitutto di un'iniziativa significativa delle Regioni, ovvero la produzione del Documento per un'azione congiunta di rilancio delle politiche sociali, con le quali

---

<sup>15</sup> Cfr. ancora F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, *Le Regioni*, cit.

queste istituzioni hanno richiamato l'attenzione su ciò che è avvenuto nell'ultimo triennio, che influenza fortemente la domanda sociale: la grave situazione del Paese ha determinato un forte incremento delle richieste di protezione sociale che mal si coniugano con la pesante diminuzione delle risorse finanziarie nazionali, regionali e locali. Per questo le Regioni, a fronte di una riduzione delle risorse statali per le politiche sociali attribuite alle Regioni, nel quadriennio 2009/2012, del 98%, chiedevano per il 2013 che il finanziamento fosse almeno pari a quello del 2009. Ma soprattutto la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sosteneva la necessità di superare la frammentarietà dei finanziamenti, spesso di piccole entità, e di far confluire in un unico Fondo le risorse assegnate alle Regioni. La richiesta è stata reiterata ai vari Governi nei quali le politiche sociali sono state governate da diversi Ministeri e Dipartimenti, spesso con politiche non sempre convergenti e coordinate fra di loro. Col Documento la richiesta delle Regioni è stata quella di Fondo unico, non finalizzato, per una confluenza di risorse che risponda ad un'esigenza di una programmazione regionale organica e strutturata sul territorio.

Oltre a ciò il Rapporto evidenzia come le Regioni si siano concentrate su aspetti organizzativi del sistema regionale di assistenza con l'obiettivo della riduzione dei costi, soprattutto attraverso la compartecipazione degli utenti, benché l'operazione sia compensata da interventi per le fasce deboli come sgravi, esoneri; e come abbiano previsto misure per incentivare l'associazionismo comunale anche per finalità di *spending review* indotte dal d.l. 95/2012. Significativa a questo proposito è l'esperienza della Regione Toscana con le "società della salute", che dal 2014 rappresentano una soluzione organizzativa inedita dell'assistenza territoriale che sviluppa l'integrazione del sistema sanitario con quello socio assistenziale: a questi soggetti pubblici aderiscono spontaneamente Comuni e Asl, e essi lavorano per offrire alle persone risposte unitarie ai bisogni sociosanitari e sociali e diventano l'unico interlocutore e porta di accesso ai servizi territoriali. Anche l'Emilia-Romagna si è mossa nella direzione dello svolgimento delle funzioni assistenziali in forma associata, ma soprattutto molte Regioni hanno definito dei Liveas, in attesa che lo Stato vi provveda: come è stato osservato, l'area sociale sembra l'unica nella quale lo Stato pare ritrarsi, rinunciare al riaccostamento e lasciare spazio agli interventi delle Regioni, che devono trovarsi le risorse autonomamente, con ovvie ricadute sul principio di eguaglianza.

Si può concludere evidenziando gli aspetti critici del sistema di finanziamento degli interventi sociali.

Come si è già sottolineato, vi è un forte squilibrio fra la quota di risorse destinata ai trasferimenti monetari rispetto a quella destinata ai servizi con conseguenti difficoltà di coordinamento tra gli interventi messi in campo a livello centrale e quelli realizzati invece a livello locale: la dottrina ha espresso l'auspicio della riduzione delle forme di assistenza monetaria centralizzata che costituiscono la parte "più rozza" e meno selettiva del *welfare*, favorendo la destinazione delle risorse agli enti locali per la programmazione e realizzazione di interventi mirati e parametrati sulle effettive esigenze sociali<sup>16</sup>.

Ulteriore criticità è quella rappresentata dalla persistente dipendenza delle Regioni dalle fonti finanziarie istituite a livello centrale: la spesa per assistenza viene finanziata per il 79% da trasferimenti dello Stato centrale. A seguito degli interventi della Corte costituzionale, lo Stato ha cessato di istituire fondi nazionali vincolati, e tuttavia le risorse nazionali continuano a consentire il finanziamento di molti degli interventi fissati a livello regionale. Le Regioni, soprattutto nei primi anni della crisi economica, hanno operato come una sorta di "ammortizzatore sociale" a fronte della drammatica riduzione delle risorse nazionali per il sociale, con particolare riferimento al fondo per le politiche sociali. Proprio le risorse regionali e i fondi ivi istituiti, per esempio in materia di non autosufficienza, hanno permesso il finanziamento di numerosi interventi regionali. Al tempo stesso però le Regioni hanno cominciato a razionalizzare le risorse finanziarie esistenti, e ciò ha comportato una selezione, non sempre ragionevole, della platea dei beneficiari dei servizi sociali: molte Regioni hanno provveduto ad effettuare l'accertamento della situazione economica come condizione di accesso a prestazioni di natura sociale ed a utilizzare la condizione di residenza per accedere alle prestazioni. Continua a mancare l'intervento statale di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per individuare quelle da garantire su tutto il territorio nazionale in modo uniforme: e però la questione della compartecipazione al costo delle prestazioni è strettamente connessa alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. La Corte costituzionale (sent. nn. 296 e 297/2012) ha riconosciuto il diritto della Regione a definire le forme di compartecipazione ai costi del servizio e la scelta di quale situazione reddituale e patrimoniale considerare, se solo dell'assistito o anche quella del nucleo familiare, finché è mancato il riconoscimento dell'ISEE come livello essenziale, valido per tutto il territorio nazionale. Con la riforma dell'ISEE ad opera della l. 214/2011, e poi del D.P.C.M. 05/12/2013 n. 159, esso è divenuto livello essenziale e gli enti erogatori sono tenuti a

---

<sup>16</sup> P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in AA.VV., *Il nuovo welfare toscano: un modello?*, a cura di M. Campedelli, P. Carrozza e L. Pepino, Bologna 2009.

utilizzare l'ISEE come indicatore della situazione economica, garantendo uniformità su tutto il territorio nazionale, con la previsione di criteri ulteriori di selezione al fine di diversificare le loro politiche sociali. L'ISEE costituisce il parametro per misurare la condizione delle famiglie, mentre la determinazione delle soglie per l'accesso alle prestazioni o la compartecipazione ai costi resta di competenza dell'ente erogatore<sup>17</sup>.

Va infine segnalato un percorso alternativo, seguito dalle Regioni, per dotarsi di uno strumento equivalente ai Liveas: è il *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, elaborato dalle stesse Regioni. È stato definito a seguito di un lungo processo di collaborazione avviato tra Stato e Regioni che potrebbe rappresentare una soluzione pragmatica alla questione dei livelli essenziali sul terreno dell'assistenza sociale. All'inerzia dello Stato le Regioni hanno contrapposto un'autonoma iniziativa, avviando nel 2009 un processo di sussidiarietà orizzontale interregionale volto a predisporre uno strumento che si avvicini quanto più possibile ai livelli essenziali: è stato elaborato il *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, che rappresenta lo strumento per la mappatura degli interventi e dei servizi sociali, che rende possibile il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di *welfare* regionali, e dovrebbe facilitare l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza sociale. Nel luglio 2011 la Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni ha predisposto il documento: *Elaborazioni per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali*, che contiene, per la prima volta, specifici indicatori per l'organizzazione dei servizi e rappresenta, altresì, lo schema di riferimento per la individuazione dei macrolivelli e degli obiettivi di servizio delle prestazioni sociali, successivamente inseriti nel Decreto ministeriale di riparto del FSN del 2013. L'unica strada percorribile appare, pertanto, quella di declinare i livelli essenziali come livelli/obiettivi di servizio da garantire ai cittadini, partendo dai livelli di spesa attualmente esistenti: e il *Nomenclatore* oggi rappresenta la base di riferimento per il glossario utilizzato nella "Rilevazione sugli Interventi e Servizi Sociali dei Comuni singoli o associati", svolta dall'ISTAT ed è molto probabile che questo possa rappresentare lo strumento per l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza sociale. I decreti di riparto 2013 e 2014 rappresentano un importante spartiacque e forse l'avvio del processo di definizione dei livelli essenziali: è a partire da quei riparti del FNPS che si fa riferimento al *Nomenclatore*.

---

<sup>17</sup> Cfr. G. M. NAPOLITANO, *Famiglia, politiche giovanili, anziani e non autosufficienti, tossicodipendenza, profili finanziari dell'assistenza*, in Issirfa, *Rapporto sulle Regioni*, 2015.

Complessivamente il periodo della crisi economica ha visto il susseguirsi di atti normativi finalizzati a riaccentrare sempre più poteri e politiche nelle mani dello Stato centrale e a limitare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali attraverso il controllo della spesa e i tagli ai trasferimenti: vari ambiti delle politiche sociali sono stati caratterizzati dall'istituzione di fondi di finanziamento vincolati, con i quali è stato reintrodotta il concetto di finanza derivata, e che evidentemente si sono mossi in direzione opposta con i principi della delega della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale. Per cui al fenomeno di crescente controllo centralizzato delle risorse si è accompagnato l'inadempimento del legislatore statale che non ha definito i livelli essenziali dei vari settori, e dunque non ha esercitato l'unica sua vera competenza, dalla quale tutto il sistema del finanziamento dovrebbe dipendere.

Rimane dunque forte la compressione dell'autonomia benché sia vera, al tempo stesso, l'osservazione compiuta da una parte della dottrina economica: in fasi di riduzione delle spese i governi subnazionali si trasformano spesso in trincee contro lo smantellamento dei sistemi sociali e sanitari sui quali hanno costruito la propria identità<sup>18</sup>. E in effetti varie Regioni «presentano modelli di organizzazione e gestione dei servizi e degli interventi più avanzati che dimostrano come accanto alle difficoltà vi sia anche uno sforzo di rinnovamento, vi sia vitalità ed “istinto di sopravvivenza” che si è talvolta tradotto in capacità di “reinventare modelli e soluzioni nuove”. Queste risorse e capacità che molte Regioni hanno dimostrato di possedere sembrano spesso nascere dalla prossimità che questi enti hanno con i cittadini e il territorio. La prossimità rende necessario e imprescindibile la ricerca di soluzioni che consentano la garanzia di quei livelli essenziali di servizi che uno Stato lontano sembra voler dimenticare e che la Regione deve comunque garantire»<sup>19</sup>.

#### *4. Le risorse finanziarie europee: da strumenti di sviluppo a misure di carattere anticiclico*

Il quadro tratteggiato attesta da un lato i margini stretti all'interno dei quali le Regioni devono muoversi per garantire i servizi sociali alle loro comunità; dall'altro la volontà di queste di non ridurre l'offerta e di trovare soluzioni originali per continuare a rispondere ai bisogni. Una soluzione a questo

---

<sup>18</sup> G. BONOLI, *The politics of the new social policies: providing coverage against the new social risks in mature welfare states*, in *Policy & Politics*, 2005, 431 ss.

<sup>19</sup> Issirfa, *Rapporto sulle Regioni*, cit.

dilemma può arrivare in parte proprio dall'Unione, il cui rapporto con le istituzioni del territorio può rivelarsi prezioso per varie politiche locali tra le quali anche quelle sociali.

Si può anzitutto evidenziare qualche elemento nuovo che caratterizza l'ultima programmazione europea, quella 2014-2020, per poi vedere quali opportunità alcune Regioni stiano cogliendo per offrire servizi sociali con risorse di provenienza europea. L'Accordo, definito ed approvato per ogni Stato membro, è un vero e proprio contratto tra la Commissione ed ogni Stato membro, che individua i propri fabbisogni di sviluppo e le proprie potenzialità di crescita; definisce gli obiettivi tematici sui quali indirizzare le risorse disponibili, nonché assegna nel dettaglio le risorse finanziarie per ogni singolo Fondo Sie.

Altro elemento di novità è rappresentato dalla suddivisione delle Regioni dell'Unione in tre categorie: "Regioni più sviluppate", "meno sviluppate", e ora anche "Regioni in transizione". Il livello statale conserva i compiti di attuazione e di controllo dei programmi operativi con la designazione dei vari organismi (autorità di gestione, di certificazione e di *audit*) per ogni singolo Programma: venendo incontro alle richieste della Commissione, lo Stato italiano ha investito delle competenze nazionali la neo-istituita *Agenzia per la coesione territoriale*, sottoposta direttamente alla vigilanza della Presidenza del Consiglio.

Il sistema italiano ha dimostrato, nella vecchia programmazione, scarsa capacità amministrativa di gestione dei fondi: ciò ha comportato che l'efficacia degli investimenti finanziati dai fondi Sie abbia risentito della fragilità della politica nazionale e dei quadri normativi ed istituzionali caratterizzati da evidente debolezza. Per superare tale criticità sono state previste alcune innovazioni. Anzitutto la semplificazione delle procedure di esecuzione dei meccanismi che consentono il finanziamento dei vari progetti; e poi l'istituzione di un apposito organo, l'*Agenzia per la Coesione*, preposta a monitorare e sostenere il lavoro delle amministrazioni beneficiarie coinvolte nella gestione dei fondi Sie, alle quali può risultare utile il supporto delle istituzioni centrali. Ciò però comporta che il nuovo sistema di gestione dei Fondi Sie riporti molte competenze a livello nazionale e anche europeo, visto il ruolo rafforzato della Commissione. Le Regioni avranno meno margini operativi che sono attribuiti all'*Agenzia per la coesione territoriale*, a cui sono assegnati anche compiti di controllo, nonché poteri sostitutivi in caso di gravi irregolarità o ritardi nella gestione delle azioni.

Novità si apprezzano anche sul piano della gestione finanziaria: sono previsti meccanismi di condizionalità *ex ante* ed *ex post*, su cui possono incidere sia gli Stati membri (*ex ante*) che la

Commissione (*ex post*), e ciò dimostra che la responsabilità finanziaria dell'attuazione dei fondi Sie sia ora collocabile più a livello nazionale che regionale.

Vero è che l'Unione europea incoraggia un ruolo maggiore da parte delle Regioni, per la forte portata del principio di sussidiarietà e perché di fatto possono interpretare i bisogni e le criticità territoriali e sociali. Ma poiché, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, in base ai meccanismi di condizionalità *ex post*, vi è l'eventualità che la Commissione riduca la quantità di Fondi Sie assegnati al Paese, un più forte ruolo dell'Agenzia e quindi dello Stato si prospetta inevitabile. Anche perché l'Italia è un paese contribuente netto del bilancio dell'Unione europea, e quindi va evitata la possibilità di una perdita di risorse per inefficienze ed incapacità; ma soprattutto perché, di fatto, i Fondi Sie rappresentano una delle pochissime occasioni rimaste oggi di avere una significativa quantità di risorse da impiegare per la riattivazione di dinamiche di sviluppo economico<sup>20</sup>.

Qualche riflessione può poi essere dedicata al ruolo che la politica di coesione ha svolto nel periodo della crisi, ovvero la fase di recessione più dura negli ultimi 60 anni, che ha inciso sulle condizioni e sul contesto economico in cui la politica è stata impostata. Essa è stata calata in uno scenario perturbato, in certi momenti quasi drammatico, e di fatto la risposta tanto della Commissione quanto dei Paesi più colpiti è stata 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 per circa il 50% degli 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 addirittura superato il 70% degli investimenti pubblici. Invece, gli stati membri in cui non vi sono Regioni meno sviluppate (come Lussemburgo, Danimarca, Olanda) hanno registrato un rapporto più ridotto.

La politica 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 continuità. Venendo meno un

---

<sup>20</sup> 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*, 2014, 511 ss.



quadro macroeconomico equilibrato, la politica di coesione è stata spesso adattata a politica anticiclica – quale non è, 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. I fondi strutturali hanno dimostrato 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.

L'ultima, e poco apprezzabile, innovazione del quadro legislativo 2014-2020 è la previsione, in caso di non rispetto delle regole della *governance* economica dell'UE (in particolare dal punto di vista della gestione fiscale), della sospensione dei pagamenti legati alla politica di coesione: ciò significa che le condizioni di contesto potrebbero rendere difficile il raggiungimento dell'obiettivo di ridurre le disparità di sviluppo all'interno dell'Unione europea. L'attuale modello dei fondi strutturali risponde alla necessità di promuovere il cambiamento strutturale dell'economia nel medio periodo, necessario per le Regioni *post*-crisi. Per un efficace intervento *anti*-ciclico nel breve periodo, invece, sembra necessaria l'adozione di un modello più flessibile dal punto di vista dell'implementazione, con un approccio solidaristico non presente nell'attuale legislazione<sup>21</sup>.

I documenti programmatici approvati dalle Regioni dal 2014 attestano una risposta alla politica europea di finanziamento che appare indubbiamente vivace: esse hanno tutte formulato previsioni che aprono spazi per molteplici soggetti, pubblici e privati, per intercettare risorse europee e nazionali utili per predisporre servizi e prestazioni di notevole utilità rispetto ai bisogni sociali. È prematuro effettuare una mappatura degli effettivi utilizzi dei fondi, e d'altra parte non sarebbe questa la sede possibile: ma può essere invece interessante svolgere alcune ultime considerazioni in merito a questo potenziale di risorse messo a disposizione delle Regioni, a partire soprattutto da un caso emblematico, che dimostra le opportunità che la politica strutturale dell'Unione dischiude, e non in termini meramente finanziari.

---

<sup>21</sup> 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*, 2015, 37 ss.

#### 4. 1. *La strategia Wecare della Regione Piemonte*

Il caso che merita un accenno è quello della Regione Piemonte, che a partire dal 2016 ha avviato un progetto molto ambizioso in materia di politiche sociali: il progetto 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* che appare di grande interesse perché capace di elaborare una risposta innovativa e culturalmente avanzata alla domanda di interventi sociali, rispondendo con un lavoro di elaborazione concettuale piuttosto solido agli stimoli della programmazione europea.

Si parte dalla constatazione che le politiche di *welfare* contraddistinguono il tessuto culturale e l'architettura istituzionale dell'Europa: non solo hanno rappresentato un modello di convivenza sociale basato sulla solidarietà, ma hanno anche contribuito negli anni allo sviluppo dell'economia europea, garantendo alti livelli di benessere e una più equa ripartizione della ricchezza. Se si pensa che il *welfare* europeo vale il 58% del *welfare* mondiale, nonostante gli europei siano solo l'8% della popolazione mondiale, si comprende quanto stretto sia il legame tra politiche sociali e realtà europea.

E tuttavia i sistemi di *welfare* sperimentati finora si sono sviluppati in un contesto che sta scomparendo: le condizioni di crescita economica costante, di popolazione giovane, di bisogni relativamente omogenei, di solide strutture familiari sono ora chiaramente pregiudicate a fronte di radicali mutamenti socio-economici in corso. L'invecchiamento demografico, i nuovi modelli di famiglia, la flessibilità del lavoro, la crescita delle disuguaglianze, le migrazioni, il debito pubblico sono i più evidenti ma non gli unici elementi che influenzano gli odierni sistemi di *welfare*, rendendoli poco sostenibili sotto l'aspetto economico-finanziario, inadeguati 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 dunque resa conto della esigenza di adottare una nuova visione: essa si caratterizza per il fatto 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. I fattori socio-economici degli ultimi decenni aprono ad un approccio differente: esso si caratterizzerebbe per il fatto di prendere in considerazione non solo i costi, ma anche i grandi vantaggi economici di un sistema di servizi innovativi alla persona rivolto a tutta la popolazione. La sfida che la Regione si pone, operando anche attraverso politiche integrate e coinvolgendo tutti gli attori pubblici e privati, è quella di coniugare politiche sociali, politiche del lavoro e sviluppo economico, «pensando alla coesione sociale come grande occasione di sviluppo territoriale ed alla crescita come una sfida da realizzare attraverso la riduzione delle diseguaglianze tra i cittadini».

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»<sup>22</sup>.

Per passare da “politiche di assistenza a politiche del benessere” la Regione Piemonte ha elaborato la *strategia WECARE*, che prevede un set di azioni diverse, tra loro coordinate, volte a stimolare i diversi soggetti pubblici e privati nella sperimentazione di iniziative per l'innovazione

---

<sup>22</sup> *Position Paper Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea*, 2016.

sociale, attivando azioni sia del POR FSE 2014-2020 che del POR FESR 2014-2020. Si tratta di un piano di sperimentazioni per l'innovazione sociale, che coniuga misure diverse attraverso il Fondo Sociale Europeo e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e stanziando risorse complessive pari a 20 milioni di euro (15 FSE e 5 FESR). Seguirà una serie di bandi sulle singole misure, cui potranno partecipare, in base alla tipologia di bando, enti gestori delle politiche sociali, Comuni, imprese, organizzazioni del terzo settore e associazioni di volontariato. Tale strategia per l'innovazione sociale è il primo ed unico esempio a livello nazionale in questo particolare settore. La sua particolarità consiste, oltre che nelle significative risorse economiche messe a disposizione, anche nella metodologia utilizzata per condividere le linee guida: la strategia tematica, incentrata su una visione di un *welfare* innovativo come motore di sviluppo locale, ha fatto sì che si andasse oltre la logica di settorialità di competenze e che si realizzasse un effettivo coinvolgimento dei principali *stakeholder*, più volte incontrati in questi mesi. Sono quattro le principali misure individuate che avranno i seguenti obiettivi: (1) stimolare processi collaborativi sui territori, agendo sulla domanda di innovazione e promuovendo una migliore *governance* locale per la creazione di ecosistemi territoriali fertili (cosiddetti distretti di coesione sociale); (2) facilitare la sperimentazione di servizi innovativi, in coerenza con la misura precedente; (3) spingere la crescita di iniziative imprenditoriali di ampio impatto e soluzioni innovative di minor entità finanziaria che producano effetti socialmente desiderabili; (4) sostenere iniziative di *welfare* aziendale che tengano conto dei bisogni espressi dal territorio. Una quinta misura di accompagnamento, infine, è destinata a sostenere, come azione di sistema, le iniziative di sperimentazione.

Ma al di là dell'entità delle misure previste e delle risorse utilizzabili, il progetto colpisce per lo sforzo concettuale che incorpora: i principi ispiratori della strategia attestano un'elaborazione specifica che va ben oltre gli aspetti tecnici delle misure ed è capace di proporre categorie inesplorate e potenzialmente innovatrici per rifondare in maniera meditata l'azione pubblica. La nuova strategia dovrà fondarsi sul principio di *sussidiarietà circolare*, che appare inedito e potenzialmente portatore di un diverso approccio culturale. Tale dimensione della sussidiarietà, che compare anche in altri POR, quali quello della Campania e della Calabria, presenta elementi di originalità: attraverso tale declinazione della sussidiarietà si intende «impegnare tutti i soggetti operanti in uno stesso territorio (pubblica amministrazione, soggetti dell'economia e della società civile) ad assumersi la responsabilità di concorrere al bene comune, valorizzando le proprie prerogative e specificità»<sup>23</sup>. Ciò

---

<sup>23</sup> I passaggi riportati sono tratti da *WECARE - Welfare Cantiere Regionale*, cit.

dovrebbe portare a prevedere lo sviluppo di adeguate forme di gestione e di *governance* orientata a diverse categorie di *stakeholder* 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.

Ci si aspetta che questo diverso approccio porti 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 un’ottica piena del principio di solidarietà espresso dall’art. 2 della Costituzione. Si punta ad azioni di *empowerment* della persona, nel quadro dei servizi sociali, in modo che il soggetto sia agente 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.

Non è possibile prevedere quale risposta otterrà questa strategia, ovvero quanti progetti verranno avanzati, quanti finanziamenti verranno accordati, e in ultima analisi quanto *welfare* di nuova concezione verrà sviluppato. Il caso a cui si è data evidenza serve semplicemente a dimostrare che l’opzione dei fondi strutturali non offre benefici esclusivamente e strettamente finanziari alle Regioni: già per questo aspetto essa dovrebbe porre il livello europeo in una prospettiva non di vincoli e di limiti, bensì di opportunità e di benefici possibili. Ma la visione in positivo del rapporto tra Regioni e Unione dovrebbe scaturire da un apprezzamento più ampio, ovvero il fatto che questa politica di distribuzione di risorse offre la possibilità per innovare le politiche del territorio, per pensarle in maniera innovativa rispetto al passato, per impostare nuovi circoli virtuosi che vanno oltre la sfera istituzionale, perché capaci di coinvolgere attori sociali e portatori di molteplici interessi. Si potrebbe dire che la politica europea per i territori offre a questi ultimi un potenziale di nuove *policies* – e ovviamente non solo in ambito sociale, ma di queste qui ci si occupa – e che le Regioni dovrebbero pertanto vedere in questo strumentario una chance di crescita e di avanzamento che solo sviluppando le necessarie capacità amministrative, istituzionali e anche culturali può essere colta e sfruttata al meglio della sua potenzialità. Attraverso la politica dei fondi viene rivolto ai territori uno stimolo al loro avanzamento economico, sociale e anche culturale, che può essere colto se, oltre alla capacità di

intercettare risorse, le Regioni sanno sviluppare anche capacità amministrative e di visione di modelli diversi di sviluppo, che la filosofia dei fondi – basata su logiche di partenariato pubblico/privato e di sussidiarietà – può indurre nella classe politica del governo locale.

Pertanto pare che si possa affermare che la programmazione europea sia in grado di offrire all'istituzione regionale – ma anche al livello locale – la possibilità di elaborare metodi di governo innovativi in vari settori, tra i quali sicuramente anche quello delle politiche sociali; sia in grado di metterle a disposizione risorse finanziarie, ma attraverso un percorso virtuoso, che la pone nelle condizioni di coinvolgere vari attori della comunità e sul territorio, di progettare azioni portatrici di crescita e di avanzamento; di sviluppare competenze politico/amministrative particolarmente evolute, per dare risposte efficaci a bisogni in continua evoluzione.

##### *5. I fondi strutturali come chiave di recupero dell'autonomia?*

A chiusura della riflessione la chiave di lettura che si vuole proporre è allora quella di un rapporto ambivalente tra Unione e autonomie. Da un lato l'Unione è considerata fonte di vincoli – sebbene in via indiretta, mediata dalle norme dello Stato – per le Regioni e i Comuni, costretti ad elaborare strategie alternative per esercitare le loro competenze che la gabbia delle regole di bilancio rende sempre più difficili; ma dall'altro può forse venire proprio dall'Unione uno stimolo finanziario, ma più ancora uno stimolo di cultura amministrativa, idoneo a indurre un progresso nel sistema di governo del territorio. Per ora questo è un auspicio più che una situazione di fatto: perché anzi, la passata programmazione si è chiusa con risultati deludenti e che attestano quanto le Regioni siano lontane dal modello culturale ad esse offerto dall'Europa. Non tanto per le risorse ottenute, per le quali si può affermare che in fondo il risultato sia stato parzialmente raggiunto: ma le modalità attraverso le quali la programmazione appena conclusa ha portato alle Regioni le risorse per loro disponibili dimostra quanta incapacità vi sia ad utilizzare tale strumento al massimo delle sue potenzialità.

Si è detto di finanziamenti parzialmente ottenuti perché il dato di chiusura della passata programmazione è stato in realtà quello di una “riprogrammazione”, basata su negoziazioni con la Commissione che hanno condotto ad una riduzione significativa sia del bilancio per il ciclo 2007-2013 per gli investimenti nelle aree della Convergenza che di quello per i programmi operativi del

ciclo corrente 2014-2020: soprattutto il ministro Trigilia del governo Letta ha dovuto rinegoziare i finanziamenti perché il bilancio italiano non avrebbe potuto sostenere la quota di cofinanziamento nazionale; ma almeno si è salvata una parte dei finanziamenti, che già il precedente ministro Barca – avviando il processo di riaccentramento della gestione delle risorse – aveva salvato dal destino di restituzione all’Unione. È così successo che per la prima volta dalla nascita della politica di coesione, gli ultimi due cicli di programmazione dei fondi strutturali hanno visto una perdita di risorse per investimenti nelle Regioni in ritardo di sviluppo, proprio nella fase di decrescita economica del Paese e quando la loro relativa posizione economica di debolezza, rispetto a quella delle Regioni del Centro-Nord, aggravava ulteriormente le profonde condizioni sociali di disparità e disuguaglianza.

Con uno sguardo anche più ampio si deve constatare che negli oltre due decenni di attuazione della politica europea di coesione, l’Italia si è distinta per il modesto impatto che in essa hanno avuto i finanziamenti europei: a differenza di tanti altri Paesi, in Italia i fondi hanno agito ben poco sul divario di sviluppo tra le sue Regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Soltanto nella prima decade della politica di coesione l’Italia ha visto uscire dallo *status* di sottosviluppo tre delle sue Regioni di dimensione più ridotte – Abruzzo, Molise e Sardegna – mentre le quattro grandi Regioni meridionali – Campania, Puglia, Calabria e Sicilia – condividono ancora lo *status* di Regioni dell’Obiettivo Convergenza. La crisi economico-finanziaria che ha colpito l’Europa dal 2008 non ha impedito l’uscita dall’Obiettivo Convergenza di Regioni in Spagna e Grecia, mentre in Italia si è verificato il contrario con la Regione Basilicata che, uscita dal gruppo nel 2007, vi è rientrata nel 2014.

Quindi occorre realisticamente riconoscere che la politica di coesione non ha per ora prodotto nel nostro Paese effetti così radicalmente positivi. La deludente esperienza di questi anni ha innescato inoltre un fenomeno molto evidente di riaccentramento della gestione, come si è visto che si è cominciato a fare dal 2012 e come si sta ormai facendo con la programmazione in atto: esso è stato visto come il percorso obbligato per evitare ancora fallimenti, ma evidentemente tale evoluzione non può non suscitare qualche preoccupazione.

Da un lato è vero che non basta, perché la politica dei fondi possa produrre effetti, che vi sia un sussulto di efficienza da parte delle autonomie, ma occorre che tale azione sia concepita come parte integrante della politica economica generale del Paese; serve che non sia gestita come un insieme di interventi e misure settoriali, ma bisogna che vi sia alle spalle un sistema di governo complessivo idoneo a tenere insieme le iniziative ed a dirigerle verso un obiettivo vantaggioso per i territori e per il sistema nel suo complesso, in maniera tale da avere un impatto su reddito,

occupazione, e stimolo degli investimenti privati. Pertanto non solo risultati positivi possono essere creati solamente nel momento in cui Por e Pon agiscano in sintonia, e non in discrasia, con la politica economica nazionale: ma essi appaiono conseguibili ormai solo a condizione di una certa misura di centralizzazione dei fondi strutturali per quanto riguarda sia l'aspetto dell'allocazione delle risorse che quello della loro gestione<sup>24</sup>.

Dall'altro tale constatazione conduce ad affermare che neanche nella politica strutturale europea le Regioni possono trovare una vera dimensione di autonomia, se in fondo la condizione per un'efficiente ed efficace gestione delle risorse pare dover necessariamente passare attraverso un passaggio di valutazione e di monitoraggio del livello statale. L'involuzione accentratrice è effettivamente poco tranquillizzante nella prospettiva della valorizzazione delle autonomie, se essa è destinata a esautorare queste ultime anche in un ambito di interazione diretta con l'Unione quale è quello delle politiche strutturali. L'evoluzione in atto potrebbe essere letta diversamente solo se si riconduce anche la politica dei fondi alla logica dell'unità repubblicana: l'unità policentrica che sta sullo sfondo del fondamentale principio autonomistico non può che plasmare anche un'azione di matrice europea che, nata all'insegna del principio di sussidiarietà e della valorizzazione dei territori, è stata intesa e applicata come uno strumento per costruire un ponte diretto tra Unione e Regioni, con un coinvolgimento del livello statale che in larga misura doveva esaurirsi sul piano finanziario. I modesti risultati dei primi due decenni consigliano un metodo di maggior coordinamento e di necessaria assistenza da parte dello Stato, il cui intervento può garantire l'effettiva fruizione delle risorse e la loro destinazione verso territori in situazione di bisogno all'interno di una prospettiva di unità dell'ordinamento, e non meramente locale. E dunque, per concludere, la politica di coesione può essere un'opportunità per i territori, provati da anni di ristrettezze finanziarie, per accedere a risorse finanziarie che i trasferimenti statali non sono in grado di assicurare; e per impostare interventi di varie politiche per il territorio – sociali ma anche di sviluppo economico, occupazionali, di innovazione tecnologica... – improntate a logiche di nuovo stampo e di nuova concezione. E può essere un'opportunità per lo Stato per attrarre risorse sui territori, per spingere questi ad aprirsi alle logiche europee e per guidare la destinazione delle risorse con attenzione per le ineguaglianze e i divari dell'intero Paese, il cui superamento rimane una questione di solidarietà nazionale nella prospettiva e con gli strumenti che la prospettiva e l'appartenenza europea mettono a disposizione.

---

<sup>24</sup> Sul tema si vedano le riflessioni di R. LEONARDI, *Fondi strutturali e declino economico, perché? L'anomalia del caso italiano*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2014, 761 ss.