



EDITORIALE – 28 GENNAIO 2026

Il contributo delle Regioni alla costruzione dell'Europa sociale

di Enzo Balboni

Già Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano



Il contributo delle Regioni alla costruzione dell'Europa sociale *

di Enzo Balboni

Già Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

1. Comincio con un paradosso: le Regioni italiane hanno profondamente deluso palesando i loro limiti, anzi difetti, non tanto strutturali quanto funzionali, evenimentali, storici. Un'analisi realistica di come si sono comportate negli oltre 75 anni di regionalismo – speciale ed ordinario – dà infatti esito negativo.

Eppure, nonostante tutto, se le Regioni non ci fossero, bisognerebbe crearle.

Anticipo qui la mia conclusione. Le Regioni sono necessarie, o almeno utili per due ragioni principali: a) esse sono il più importante dei “corpi intermedi” tra l’individuo singolo, debole e facilmente vulnerabile e uno Stato sempre più forte, incombente ed escludente, nonostante le sirene che ci apparecchiano i *social media*; b) perché restano, almeno potenzialmente, una comunità locale ancora capace di esprimere un’identità culturale e storica qualificata, oltre a un *quid* di socialità e di solidarietà sempre più indispensabile, sia a livello nazionale che europeo.

La grande delusione deriva dal fatto che l’istituto regionale era stato alle origini sopravvalutato e caricato di troppe aspettative con riguardo alle sue potenzialità, venendo addirittura battezzato come una delle due grandi innovazioni della nostra Carta costituzionale – l’altra era ovviamente la Corte costituzionale. Esse furono progettate sulla sola scorta del breve esperimento della Repubblica spagnola degli anni ‘30 come una forma nuova di Stato – quello regionale appunto – diverso da quello unitario-centralizzato e da quello federale di cui erano prototipo gli USA: laddove l’autonomia degli States era originaria e si confrontava con l’indipendenza, lasciando intravvedere, per noi, pericoli rispetto all’unità nazionale. Pertanto suscitava anche giustificate perplessità e timori.

Sul lato positivo di un bilancio futuribile veniva prospettata, già nel dopoguerra, accanto alla prima tradizionale Divisione dei Poteri in senso orizzontale (al Legislativo l’indirizzo politico e la legislazione, all’Esecutivo il governo e la politica estera, al Giudiziario la potestà giurisdizionale) anche una Divisione

* Viene qui presentato il testo preparato per il Convegno *Les Régions dans la construction européenne: une approche par le droit*, organizzato da *Le Grand Continent* ad Aosta il 2 dicembre 2025, e lì tenuto oralmente. Per la tipologia dell’intervento non ho ritenuto indispensabili riferimenti normativi e bibliografici compiuti; confido che il lettore sappia rintracciarli da sé, ove fossero necessari.

dei Poteri in senso verticale: riguardante dunque una distribuzione di attività e funzioni, tipizzate in talune “materie” attribuendole a Regioni, Province e Comuni.

A tale proposito va però subito precisato che il pluralismo istituzionale autonomistico, di cui all'articolo 5 cost., si coniugava *in diminuendo* con le disposizioni attuative e organizzative della Seconda parte, nel titolo Quinto, laddove era proclamato, nei vecchi articoli 114, 115 e 128 cost. che essendo la Repubblica ripartita in Regioni, Province e Comuni, le Regioni erano costituite in obbedienza ai principi dettati dalla Costituzione, mentre Comuni e Province potevano muoversi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali dello Stato.

Soltanto dopo la revisione costituzionale del 2001 si renderà visibile il pregevole raccordo tra la parte Prima, quella oggettivamente migliore del nostro testo costituzionale, e la Seconda, dedicata, fra l'altro, all'ordinamento delle Regioni e delle altre autonomie territoriali attraverso l'organizzazione dei relativi poteri e funzioni, in attuazione degli innovativi principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

C'era, alle origini, un secondo importante elemento ideologico, di carattere culturale, legato al riconoscimento e alla valorizzazione dell'intero complesso delle formazioni sociali, viste come ambiti di espressione e sviluppo della persona umana, che trovava esplicazione e sostegno nel pluralismo istituzionale e sociale, i cui principali soggetti erano i partiti politici e i sindacati dei lavoratori.

Lo avevano voluto i cattolici alla Costituente: Dossetti, La Pira, Fanfani, Mortati e Moro per primi, riportando all'onore del mondo il principio di sussidiarietà. Come aveva riconosciuto con acume uno dei migliori figli di questa terra, Federico Chabod, nelle sue Lezioni alla Sorbona del 1950, sostenendo che l'avvento e il progresso culturale e politico della Democrazia Cristiana era da salutare come un fatto nuovo di grande positività.

La spinta iniziale prese avvio dalle Regioni confinanti con altri Stati, culture e lingua, nonché territori periferici o isole. Esse, in base a numerose caratteristiche differenzianti che era meritevole non solo mantenere ma coltivare, venivano dotate di autonomia speciale. A ciò avevano concorso cattolici come Sturzo e Ambrosini per la Sicilia e De Gasperi per il Trentino-Alto Adige, ma anche il laico radicale Lussu per la Sardegna nonché altre personalità di grande valore spirituale e morale. Per la Valle d'Aosta faccio soltanto i nomi di Alessandro ed Ettore Passerin d'Entreves e di Émile Chanoux.

Dunque le Regioni partivano sotto buoni auspici, contornate da attese che si andavano via via concretizzando *sub specie* di innovazione, modernizzazione e riconoscimento di nuove posizioni giuridiche tutelate, anche modificando paesaggi agricoli pietrificati e società patriarcali ferme da secoli, spingendoli verso l'industrializzazione, l'apertura ai mercati e al turismo, utilizzando in modo moderno sostegni finanziari a favore di nuovi imprenditori e categorie di lavoratori, come attestò anche Guido Piovane nel suo *Viaggio in Italia* del 1953/54.

Le due parole d'ordine che la dottrina aveva indicato sul piano teorico per l'attività regionale erano: programmazione e controllo. Dunque, non tanto agire su spezzoni di materie o funzioni da contestare allo Stato strappandogliele brano a brano, ma incanalare, orientare e controllare il buon uso delle risorse comuni, dando grande importanza alle tre “e” che ci avevano insegnato gli aziendalisti: economicità, efficienza ed efficacia. Il mercato – non più solo quello locale o nazionale ma ormai europeo anzi mondiale – era il vero e duro terreno di confronto.

Ragioni di tempo non mi consentono di andare oltre e rifare per l'ennesima volta la storia dei ritardi, dei timori, delle miserie di stampo accentratore che, ancora alla fine degli anni '70, facevano dire ad un illustre e seguitissimo amministrativista come Massimo Severo Giannini che le Regioni erano ancora una “pagina bianca” e che era inutile tentare di aggiornarle e ammodernarle, perché farlo equivaleva a tentare di abbellire l'asino – cioè le Regioni – sprecando così tempo e sapone. Dal canto loro, Paladin, Pototschnig, Pastori e Onida, tutti favorevoli in partenza all'istituto regionale, ne intravedevano i difetti di impostazione e di funzionamento fin dagli anni '70-'80. È quello che, assieme ad Amato, Bassanini, Cammelli, Carli e Macciotta abbiamo argomentato nel volume di Astrid “*Regioni sì, ma non così*” pubblicato questa primavera da Il Mulino. Il *leit motiv* ha a che fare con la sintesi verbale “*regionalismo cooperativo*” – l'unico concretamente praticabile – il quale va sicuramente migliorato, ma non ha ragione di soppiantare il *regionalismo delle diversità*, dando credito alle autonomie: legislativa, amministrativa e finanziaria che spettano alle Regioni.

Concludo pertanto con un giudizio, parzialmente, ma prevalentemente positivo sulla revisione del Titolo V Cost. che nei primi anni 2000 ha rimescolato dal profondo l'assetto delle Regioni a statuto ordinario, se la si legge per quello che avrebbe potuto dare. Ciò che rilevava non erano tanto le nuove materie, poteri e funzioni attribuiti alle Regioni rispetto allo Stato – come conseguenza del noto intervento culturalmente eversore della inversione delle competenze, in direzione dunque federalistica – quanto piuttosto che venne data alle Regioni, in quell'occasione, la possibilità di porsi alla guida di un'amministrazione pubblica locale largamente intesa, non solo decentrata fisicamente da Roma ma “diversa” perché agente con moduli, procedure e strumenti distanti da quelli delle burocrazie trionfanti, facendo dei cittadini, o meglio delle collettività locali insediate nei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, degli “amministranti” e non dei semplici “amministrati”.

Feliciano Benvenuti e la sua scuola (alla quale mi onoro di appartenere) lo avevano insegnato dalla cattedra e nei Manuali e così, per esemplificare, aveva promesso Piero Bassetti presentando nel 1970 il programma istituzionale della più popolosa e ricca regione italiana, la Lombardia. Mentre erano in lento cammino, finalmente, sia la legge numero n. 142/90: quella che, fin dalla definizione di nuovo conio, faceva perno non sul Comune ente, di fatto solo autarchico, ma sulle “comunità locali” dotate *ab origine*

di autonomia e rappresentate dal soggetto giuridico il Comune. Lo attestava tra l'altro la neo-introdotta potestà statutaria, della quale non si fece un buon uso. Nello stesso anno, con cifra curiosamente palindroma, sarebbe arrivata al traguardo anche la legge n. 241 sul procedimento amministrativo, finalmente aperto ad una partecipazione dei cittadini non solo di facciata, se è vero come è vero che si abbassava il tasso di autoritarietà della P.A. e dei suoi provvedimenti, veniva introdotto il silenzio-assenso e l'articolo 11 prevedeva, e prevede, in modo davvero rivoluzionario rispetto al passato, anche gli accordi attraverso la negoziazione diretta paritaria tra cittadino progettante-investitore e i rappresentanti della collettività insediati nel Palazzo comunale, purché tutti persegua l'interesse pubblico generale.

2. Chi legge si starà domandando che senso abbia questa troppo lunga introduzione al tema di oggi: le Regioni in Europa.

Il senso del mio intervento è dunque questo. Nel mondo contemporaneo della globalizzazione dei mercati, della fine del multilateralismo, degli interventi pesanti e conflittuali degli Stati fra loro e di quelli pesantissimi ad opera delle Superpotenze che tornano ad agire come Imperi, sia territoriali che funzionali, dagli Stati Uniti alla Russia e alla Cina, spaziando da Amazon e Starlink a Gazprom, Huawei e Tiktok, ha poco senso per le Regioni italiane, traguardate sulla soglia europea, rivendicare competenze e poteri, anche sotto forma di condivisione significative a parte di queste, in materia di – cito ad esempio – energia, reti di trasporto e navigazione, regole del commercio internazionale, ricerca scientifica e tecnologie avanzate...: insomma quelli che sinteticamente potrebbero essere chiamate le radici, i rami intermedi e alti dell'economia, della finanza e della politica estera e di difesa. Per essi la competenza naturale (e obbligata) spetta ai nostri giorni ai soggetti rappresentativi dell'Unione, cioè Consiglio, Commissione e Parlamento. Si rivela però indispensabile la dismissione del principio di unanimità e del correlato voto bloccante da parte di un singolo Stato sui 27 aderenti. Ovviamente non tocco adesso questo tasto, se non per alludere a quella che invece potrebbe essere una cifra distintiva anzi qualificativa di una rinnovata Unione Europea.

Occorre, a mio avviso, concentrarsi su ciò che è essenziale. La mia opzione è per l'Europa come Unione sociale. Cerco di dirlo meglio. Muovendo dall'alto verso il basso: le politiche europee in tema di lavoro, salario, protezione sociale, occupazione, previdenza, assistenza, e sanità in una parola il *welfare*, attraverso strati di intervento disponibili specialmente da parte della Commissione e con il protagonismo fondamentale della giurisdizione della Corte di giustizia, in attuazione sostanziale dell'articolo 5 del Trattato dell'Unione Europea riguardante i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nonché, dal basso verso l'alto, guardando dunque alla prospettiva del singolo Stato verso l'Unione e delle articolazioni democratiche ed autonomistiche della Repubblica in seno alla quale le Regioni debbono cercare e trovare

un loro ruolo propulsivo. Sul piano degli ordinamenti ciò evoca quella che è stata chiamata la «tutela multilivello dei diritti sociali». Volendo si potrebbe ugualmente parlare di *“multilevel governance”*.

Non è certamente un caso che la politica unionale al centro della nostra giornata di studi sia quella della «coesione territoriale, economica e sociale» chiamata a vigilare che non venga superato nella differenziazione/diversità tra le Regioni in Europa – che è al tempo stesso un fatto e un valore – il *disrupting point*, il punto di rottura che, muovendo dalle discriminazioni reali e comunque da un divario insostenibile tra situazioni che invece di avvicinarsi si allontanino, provochi la sfiducia prima e l'inimicizia poi tra i cittadini di una Regione e di un Paese rispetto agli altri. Con ciò trascurando la solidarietà, ma al tempo stesso trascinando verso il baratro la stessa idea di un'Unione europea che non sia soltanto un mero slogan e in concreto un mercato di meri consumatori; fornendo inoltre carburante ai populismi, sovranismi e *“democrature”* sempre in agguato per la distruzione dell'Europa.

In cordiale ricambio però deve essere preteso il rispetto della clausola suprema che vuole come membri effettivi dell'Unione soltanto *“Stati di diritto costituzionale e sociale”*: quelli che in forma democratica assicurino la Divisione dei Poteri e la Garanzia dei Diritti, onorando libertà e giustizia al proprio interno.

3. Qui viene alla ribalta la rilevanza del principio della coesione economica, sociale e territoriale declamata sia nei Trattati istitutivi dell'Unione – più volte revisionati e ri-approvati – sia nella tentata Costituzione europea sia nella Carta di Nizza.

Risale al 1980 un documento ufficiale della Commissione nel quale venivano formulate le proposte di Regolamento dei vari Fondi strutturali volti al finanziamento di diverse politiche attribuendo alla coesione economica e sociale il rango di Terzo Pilastro della costruzione europea accanto all'Unione economica e monetaria (poi sfociata nella creazione dell'Euro e della Banca Centrale Europea) e al Mercato unico (con tutta l'enfasi posta sulla concorrenza, l'antitrust, il divieto degli aiuti di Stato ecc.)

Ad un certo punto, sotto la spinta dell'allargamento sia a Ovest che a Est che aveva fatto entrare anche parecchie Regioni o zone contrassegnate da minor sviluppo o apertamente sottosviluppate, si è aggiunta un'ulteriore qualificazione alla coesione richiedendosi quella fra territori, sia degli Stati sia delle Regioni o zone interne rispetto alle svariate ripartizioni territoriali.

Già in un lavoro apposito svolto in vista di quella che avrebbe potuto diventare la Costituzione per l'Europa, dunque nei primi anni 2000, avevo avuto l'occasione di studiare le implicazioni che lo svolgimento del principio poteva avere su importanti aree alle quali presiedevano politiche comunitarie. Cito soltanto i titoli di maggiore interesse di quello studio, sempre alla luce dell'idea di uguaglianza sostanziale tra i cittadini europei: i servizi di interesse economico generale rispetto al principio di concorrenza; le politiche in materia di occupazione; le cosiddette «disposizioni sociali» relativamente al

miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; una protezione sociale adeguata; il dialogo sociale e lo sviluppo delle risorse umane atte a consentire un livello sociale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

Un discorso correlato meriterebbe di esser fatto in tema di formazione tecnica e professionale, vista in parallelo all'intero svolgimento della vita lavorativa, non dunque soltanto all'inizio con la pratica della *dual apprenticeship* e dell'alternanza scuola-lavoro. In tal modo si potrebbe ovviare a molte disfunzioni e cadute nell'occupazione di settore, specialmente di quelli che esigono un *upgrading* continuo nelle conoscenze tecnico-scientifiche, oggi esaltate dall'ingresso trionfale della c.d. Intelligenza Artificiale.

Di ciò si erano occupati la risalente Carta sociale europea firmata a Torino nel 1961 e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, successivamente più volte aggiornate, emendate, migliorate ed inserite nei Trattati, quanto alle disposizioni di maggior valore.

Ma veniamo brevemente ai soggetti chiamati alle realizzazioni, col maggior ruolo che spetta al Comitato economico sociale e al Comitato delle Regioni. Quanto agli strumenti e ai modi di finanziamento emergono: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di coesione, e il Fondo per una transizione giusta, con particolare riguardo alle reti transeuropee nel settore delle infrastrutture e dei trasporti. Resistono, se pur diminuiti nella consistenza, i Fondi europei per l'agricoltura, gli affari marittimi e la pesca e, in posizione centrale, la Banca Europea per gli Investimenti. Moltissimo ci sarebbe da dire a tale riguardo. Restando all'attualità, mi limito a rilanciare la critica che meno di due mesi fa il Comitato delle Regioni (la cui istituzione risale a Maastricht 1992) ha sollevato nei confronti della Commissione, in apertura della annuale (23^a) Settimana europea delle Regioni e delle città. La Presidente ungherese Tüttő ha usato parole forti per denunciare il ruolo troppo modesto svolto dal suo Comitato sul piano della effettività circa le strategie e le azioni potenzialmente disponibili sotto il largo ombrello delle politiche di coesione. In tale occasione denunciava il tentativo fatto dalla Commissione ai danni del Comitato delle Regioni di attrarre a sé una parte cospicua del budget. 2028-2034. A tale riguardo il Comitato delle Regioni ha respinto la proposta con una risoluzione adottata all'unanimità. Facendo la sua parte il Commissario di area nonché v.p. della Commissione, Raffaele Fitto, rilancia di continuo il *dictum*: “La coesione senza le Regioni è impossibile” (da ultimo il 15 ottobre 2025). Tutto ciò evoca il risalente problema, a suo tempo definito dagli osservatori “comitatologia”, ovvero la fabbrica dei Reports e dei Libri bianchi, valido per molte attività dell'UE. Tra parentesi: se uno si affaccia sul web UE e scorre le abbondanti e bellissime slides e immagini ivi riprodotte, ne resta incantato, ma poi si interroga: “e adesso..?”

Sullo sfondo, per i tempi a noi vicini, e questa volta con risvolto positivo per i cittadini europei, si staglia la possanza di Fondi quali il PNRR, là dove – però – gli Stati hanno avuto la primazia, se non il monopolio, dopo l'aspra battaglia contro la pandemia e che, comunque, sono in fase di chiusura.

4. Certamente in una politica d'insieme tutto si tiene: anche il Green deal, lo sviluppo sostenibile in una transizione ineludibile, l'agenda 2030, la difesa comune, il contrastatissimo debito comune cui *adde* l'emissione di bond europei e tanto altro ancora, tutto ha influenza e come! – sulle politiche sociali!

Se ci soffermiamo solo per un istante sull'incipit degli ultimi discorsi di Mario Draghi (Rimini agosto 2025 e Oviedo ottobre 25) dobbiamo prendere atto amaramente, ma realisticamente, che l'Europa, essendosi riflessa compiacentemente sulla sua immagine di media potenza si è adesso riconosciuta nella foto di un insieme di 450 milioni di "meri consumatori", vedendo evaporare a causa di ciò la sua influenza nel mondo, a cominciare da quello democratico occidentale del quale ha avuto per secoli la primazia culturale e ideale.

Permettetemi soltanto a proposito del *Pragmatic Federalism* evocato da Draghi di ricordare con lui la necessità "*to renew the democratic momentum of Europe itself*" nonché la sua indicazione per "*a bottom-up construction of common purpose – not a top-down imposition*".

Mettere a fattor comune sia il regionalismo cooperativo italiano – che è l'unica formula che può avere un decente futuro – sia l'ascesa in chiave federalistica delle formazioni sociali e/o comunità intermedie – non solo quelle territoriali: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni ma anche quelle funzionali e sociali, favorendo l'espansione dal basso delle istanze partecipative – questo potrebbe essere un programma culturale prima e politico poi.

Mi sovviene l'immagine del Poliedro che papa Francesco propose già all'inizio del suo pontificato, nel 2013: "Il modello è il poliedro, che riletta la confluenza di tutte le potenzialità che in esso mantengono la loro originalità (*Gaudium et spes*, n.236).

5. Per concludere, in questi frangenti ricorrere al nostro Presidente della Repubblica è sempre l'occasione di trovare parole sincere e un approdo sicuro.

Celebrando De Gasperi come europeista nel 2017 aveva ricordato che l'Unione europea è sempre un'impresa in salita, dove alle difficoltà e alle visioni anguste si devono contrapporre fatti ideali e politici. È lo stesso pensiero che muoveva un altro padre dell'Unione europea, Jean Monnet, che aveva intuito sin dalle origini che l'Europa si fa a partire dalle crisi e dalle soluzioni che siano capaci di dare ad esse. Altiero Spinelli, per parte sua, aveva sempre considerato importante sviluppare e sostenere le economie regionali e i nuclei culturali dotati di vitalità.

Mattarella in quell'occasione, ma anche in altre rivolgendosi alle Regioni e ai Comuni come luoghi privilegiati della cittadinanza attiva, aveva rivendicato una matrice umanistica e civile dell'Europa moderna “che ha nel cuore un'idea fattiva ed attiva del bene comune e del progresso economico e sociale e premia l'accordo tra la concretezza dei bisogni e il riconoscimento di sempre nuovi diritti”.

Le Regioni solo apparentemente dismettendo ambizioni politiche più alte, ma lontane e sterili, inutilmente ambiziose, potrebbero e dovrebbero rivendicare per sé il ruolo di soggetti primari dell'Europa sociale: sussidiaria e solidale. Restando prossime ai loro cittadini, praticando la democrazia partecipativa e decidente (almeno su alcune *issues*), entrando come anelli nella catena di valore che muove verso il bene comune, agendo dall'interno di quello che sempre più frequentemente chiamiamo “economia civile”.

Nel fondo: la missione potrebbe essere quella di dare il proprio apporto ad uscire dalla “società liquida” (copyright: Zigmunt Bauman) ispirando fiducia e dando occasione e vitalità a legami, conferendo loro struttura istituzionale, quindi organicità, durata e giuridicità.

Potrebbe apparire una prosa troppo sobria, ma è pur sempre un compito più che dignitoso se vogliamo davvero costruire un'Europa democratica, giusta e solidale. Per tali mete le Regioni d'Europa potrebbero rivendicare un ruolo di sperimentazione, innovazione, proposta e azione. Basta volerlo.