CAMERA DEI DEPUTATI N. 2732

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SCERRA, CARMINA, CHERCHI, D'ORSO, FEDE, FERRARA, ILARIA FONTANA, L'ABBATE, MORFINO, PELLEGRINI, PENZA

Modifiche agli articoli 5 e 119 della Costituzione in materia di tutela della coesione territoriale e di promozione del riequilibrio tra le diverse aree del Paese

Presentata il 9 dicembre 2025

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Il principio di coesione, inteso nella triplice accezione di coesione territoriale, economica e sociale, assume una specifica rilevanza giuridica nelle varie disposizioni normative, a livello di legislazione unionale, statale e regionale.

Nonostante nella Carta costituzionale il termine « coesione » sia rinvenibile espressamente solo nell'ambito del novellato articolo 119 che, al quinto comma, reca la previsione di risorse aggiuntive e interventi speciali in favore degli enti territoriali per promuovere, tra gli altri, « la coesione e la solidarietà sociale », il principio di coesione va ben al di là di ciò che è formalmente sancito nel testo costituzionale, in quanto principio trasversale cui si ispira l'ordinamento giuridico nel suo complesso.

In particolare, a parte il richiamo contenuto nel citato articolo 119, quinto comma, concernente la fattispecie dell'erogazione di finanziamenti speciali, che afferisce quindi a un'area di relazioni circoscritta agli enti che costituiscono la Repubblica, la « dimensione costituzionale » del principio di coesione è ravvisabile anche nell'articolo 5 della Carta, annoverato tra i princìpi fondamentali, in cui è previsto il rapporto tra unità e coesione sociale. Il principio unitario affermato nel citato articolo 5 della Carta fa riferimento infatti, per la sua piena ed effettiva attuazione, proprio alla coesione territoriale.

Il principio di coesione territoriale, economica e sociale si pone dunque in stretta e diretta connessione con i princìpi di democrazia, pluralismo, partecipazione, solidarietà ed eguaglianza sostanziale e può essere, a ragione, interpretato come una formula di sintesi che compendia le istanze solidaristiche della Repubblica, senza le quali verrebbero assecondate le forze centrifughe generate dalle diseguaglianze di fatto. In tale prospettiva, il principio di coesione potrebbe altresì essere assunto quale parametro di costituzionalità, idoneo a fondare l'illegittimità costituzionale di disposizioni legislative palesemente inidonee a perseguire le finalità proprie della dimensione costituzionale della coesione stessa.

Sul versante unionale, il principio di coesione territoriale trova la sua origine nell'Atto unico europeo del 1986 che ha inserito il titolo quinto espressamente dedicato alla « coesione economica e sociale », mentre con il Trattato di Lisbona la coesione territoriale è qualificata come autonomo principio eurounitario. L'Unione europea ha dato quindi un contributo fondamentale per l'affermazione dell'assoluta centralità di tale principio, anche nella prospettiva di attuazione di princìpi costituzionali di primaria importanza, come quelli sopra richiamati.

Negli anni, la politica di coesione promossa dall'Unione europea ha infatti confermato la sua centralità come motore dell'integrazione e leva strategica per lo sviluppo armonico dei territori dell'Unione nonché come strumento fondamentale di sostegno degli investimenti pubblici delle regioni e degli enti locali. Essa contribuisce infatti alla riduzione dei divari interni in favore delle regioni in ritardo strutturale di sviluppo e al rafforzamento della democrazia, della partecipazione dei cittadini e della fiducia nelle istituzioni e nelle politiche unionali.

Sempre a livello unionale, il principio del « non nuocere alla coesione », secondo il quale « nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali », ha trovato un esplicito riconoscimento nel documento « La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale » pubblicato dalla Commissione europea nel 2022.

Successivamente, tale principio è stato ulteriormente approfondito dalla Commissione politica di coesione territoriale e bilancio dell'UE del Comitato delle regioni e ribadito nella dichiarazione congiunta dei Ministri responsabili della coesione (Praga, maggio 2024), quale principio guida per tutte le politiche dell'Unione europea affinché non ostacolino la convergenza sociale ed economica delle regioni europee e non contribuiscano alle disparità regionali.

La stessa programmazione nazionale nella spesa dei fondi strutturali e di investimento europei ha valorizzato il principio di leale cooperazione, in attuazione del citato articolo 119, quinto comma, della Costituzione, orientando la collaborazione tra lo Stato e le regioni a fini perequativi, in piena armonia con i princìpi supremi della Costituzione.

Da ultimo, anche il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dell'Italia si inserisce nel quadro delle strategie dell'Unione europea volte a garantire la coesione economica, sociale e territoriale. Tra gli obiettivi trasversali dell'intera programmazione del PNRR vi è proprio la riduzione dei divari tra le diverse aree del Paese, con un'attenzione particolare alle regioni del Mezzogiorno, che storicamente hanno sofferto di un minore sviluppo economico rispetto al centro-nord.

Nel quadro sin qui delineato si inserisce la presente proposta di legge costituzionale, che persegue l'obiettivo di rafforzare la cornice normativa nell'ambito della quale si colloca la tutela del principio unitario e delle politiche di riequilibrio territoriale.

A tale fine, si integra l'articolo 5 della Costituzione con un riferimento espresso al dovere della Repubblica di evitare pregiudizi alla coesione territoriale e di promuoverne la salvaguardia.

Inoltre, la presente proposta di legge costituzionale interviene anche sul citato articolo 119 della Carta, prevedendo una

riserva di legge al fine di assicurare che la distribuzione delle risorse pubbliche e l'attuazione delle politiche pubbliche non producano squilibri territoriali ingiustificati, nel rispetto del principio del non nuocere alla coesione.

In conclusione, la presente proposta di legge costituzionale esplicita un principio già desumibile dall'impianto costituzionale, ma non formulato testualmente e riconosce al principio di coesione il ruolo di criterio di riferimento per le politiche pubbliche. Per questi motivi si auspica l'approvazione della presente proposta di legge di modifica degli articoli 5 e 119 della Costituzione al fine di dare un esplicito e solenne riconoscimento costituzionale alla tutela della coesione territoriale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

(Modifica all'articolo 5 della Costituzione)

1. All'articolo 5 della Costituzione, dopo le parole: « riconosce e promuove le autonomie locali » sono inserite le seguenti: « ; tutela la coesione territoriale e assicura che l'esercizio delle funzioni pubbliche non pregiudichi l'equilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese ».

Art. 2.

(Modifica all'articolo 119 della Costituzione)

1. All'articolo 119 della Costituzione, dopo il quinto comma è inserito il seguente:

« La legge dello Stato disciplina i modi e le forme per garantire che le politiche pubbliche, i trasferimenti finanziari e l'allocazione delle risorse non determinino ingiustificate disparità territoriali e assicurino il riequilibrio tra le diverse aree del Paese, secondo il principio di non nuocere alla coesione ».