

Il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale e la tutela delle aree interne: profili di illegittimità del “declino irreversibile” programmato

The constitutional principle of substantial equality and the protection of inland areas: profiles of illegitimacy of the planned “irreversible decline”

di **Vincenzo Candido Renna**

Abstract [ITA]: Il contributo vuole offrire una proposta di lettura dei profili di illegittimità del recente «Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne». Il contenuto di detto Piano, infatti, merita di essere segnalato soprattutto per la presenza dell'apodittica presa d'atto di un declino irreversibile delle comunità nelle zone interne del Paese: si tratta – purtroppo – di un preludio della programmazione di inquietanti iter amministrativi, in sostanza, proiettati verso l'indesiderabile obiettivo di “accompagnare” il fenomeno dello spopolamento all'interno di non poche zone italiane.

Abstract [ENG]: This paper aims to offer an essential perspective for reading the illegitimacy profiles of the recent «National Strategic Plan for Internal Areas». The content of this Plan deserves to be highlighted above all for the presence of the apodictic declaration of an irreversible decline in the existence of citizens in the internal areas of the territory which, unfortunately, in a misleading way is (thus) threatened by the planning of disturbing administrative procedures, in essence, projected towards the aberrant objective of accompanying and “pushing” (to the “end”) the phenomenon of the “supposed” irreversible depopulation within many areas of the country.

Parole chiave: Aree interne – spopolamento – zone montane – Piano Strategico – principio di eguaglianza.

Keywords: Internal areas – depopulation – mountain areas – Strategic Plan – principle of equality.

SOMMARIO: 1. Premessa: il quadro costituzionale di riferimento dopo la riforma degli articoli 9 e 41. – 2. La specificità costituzionale delle zone montane. – 3. Il vizio di legittimità del Piano Strategico Nazionale: erroneo presupposto e violazione dei principi costituzionali. – 4. La dimensione europea della coesione territoriale. – 5. L'esempio virtuoso della Regione Sardegna: la resilienza territoriale come modello alternativo. – 6. Conclusioni: verso una pianificazione costituzionalmente orientata.

1. Premessa: il quadro costituzionale di riferimento dopo la riforma degli articoli 9 e 41.

La recente riforma costituzionale del 2022¹, che ha modificato gli artt. 9 e 41 della Costituzione, introducendo la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi “anche nell'interesse delle future generazioni”, impone una rilettura del rapporto tra Stato e territorio che non può limitarsi alla sola dimensione antropica delle aree interne².

¹ Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”.

² Ex plurimis in dottrina si rimanda alle osservazioni sviluppate in M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 285-314; G. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, in www.giustiziainsieme.it, 25 febbraio 2022; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 1, 2022, 127-154; G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o “molto rumore per nulla”?*, in *Queste Istituzioni*, 1, 2022, 8-43; G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione*

L'inserimento della tutela ambientale tra i principi fondamentali dell'ordinamento, unitamente alla specificazione che l'attività economica privata non possa svolgersi "in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all'ambiente" (art. 41, comma 2, Cost.), configura un nuovo paradigma costituzionale che impone allo Stato di considerare le aree interne non solo come territori da "gestire" in chiave demografica, ma come ecosistemi complessi dotati di valore intrinseco³.

Come si è autorevolmente osservato, la riforma del 2022 ha introdotto una "clausola di futuro" che vincola il legislatore e la pubblica amministrazione a valutare l'impatto delle scelte sulle generazioni future, impedendo decisioni che, sotto la veste della razionalizzazione economica, si risolvano in un impoverimento irreversibile del patrimonio ambientale e territoriale⁴.

2. La specificità costituzionale delle zone montane.

Un aspetto di particolare rilevanza giuridica è rappresentato dal fatto che circa il 70% delle aree interne è costituito da zone montane⁵, le quali godono di uno specifico *favor* costituzionale ai sensi dell'art. 44, secondo comma, della Costituzione.

La norma costituzionale, nel prevedere che «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane», configura un vero e proprio obbligo positivo per il legislatore statale e regionale di adottare misure di sostegno e sviluppo di tali territori⁶. Si tratta, allora, di un vincolo che si traduce nella necessità di garantire alle popolazioni montane condizioni di vita e sviluppo equiparabili a quelle delle altre zone del territorio nazionale⁷.

Il riconoscimento costituzionale della specificità montana non è, dunque, meramente programmatico, ma trova la sua *ratio* nella consapevolezza che tali territori svolgono funzioni ecosistemiche essenziali (tutela idrogeologica, preservazione della biodiversità, contrasto ai cambiamenti climatici) che giustificano un intervento pubblico di sostegno⁸.

3. Il vizio di legittimità del Piano Strategico Nazionale: erroneo presupposto e violazione dei principi costituzionali.

La declaratoria di "declino irreversibile" contenuta nel Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne, del marzo 2025, adottato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, si configura come un erroneo presupposto di fatto che inficia la legittimità dell'atto di pianificatorio stesso, *tanto* sotto il

dell'ambiente, in *AmbienteDiritto.it*, 2, 2022, 2, 1-15; M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, 797-820; A. MITROTTI, *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. Prime riflessioni sul "permitting" ambientale*, in *Società e Diritti*, 1, 2022, 82-120; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione, in *Federalismi.it*, 15, 2022, 121-143; V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2023, 1-32; A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Il Magistero di Papa Francesco e l'impegno etico del giurista. (Parte Prima - La legge costituzionale n. 1 del 2022 tra "vecchi" e "nuovi" bilanciamenti)*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2023, 137-165; A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Il Magistero di Papa Francesco e l'impegno etico del giurista. (Parte Seconda - Contrasto al cambiamento climatico, "ecologia integrale" ed impegno etico)*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2023, 209-232.

³ Cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e parte speciale*, Roma, 2025; sul punto anche A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad "alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Napoli, 2025, 142.

⁴ F. CARINGELLA, *Manuale ragionato di diritto amministrativo*, Roma, 2024, *passim*.

⁵ Dato riportato in A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane*, op. cit., 499.

⁶ Sulla natura precettiva dell'art. 44, comma 2, Cost., cfr. Corte cost., 24 luglio 1972, n. 142.

⁷ L. R. PERFETTI, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 2007, *passim*.

⁸ Su tali aspetti, in dottrina, vd. A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane*, op. cit., 89 ss.

profilo della violazione di legge *quanto* dell'eccesso di potere. Del resto, come chiarito dalla consolidata giurisprudenza amministrativa, l'atto di pianificazione deve fondarsi su una valutazione obiettiva e completa delle condizioni territoriali, non su presunzioni aprioristiche di carattere fatalistico⁹.

Più specificamente, la programmazione di un "percorso di spopolamento irreversibile" contrasta con:

a) l'obbligo di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo ed il connesso dovere inderogabile di solidarietà sociale (art. 2 Cost.);

b) il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), che impone alla Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. La rinuncia programmatica a interventi perequativi nelle aree interne configura, infatti, una violazione del dovere costituzionale di promuovere l'uguaglianza sostanziale¹⁰ che risulta ignorata, con il rischio che il Piano Strategico Nazionale finisca per acuire (anziché rimuovere) le disparità e gli ostacoli incidenti sul pieno sviluppo (personale) dei cittadini;

c) l'obbligo di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi (art. 9 Cost.), in quanto lo spopolamento programmato comporta inevitabilmente l'abbandono di pratiche di gestione territoriale tradizionali, con conseguente degrado del patrimonio paesaggistico e ambientale;

d) il fondamentale *favor* costituzionale per le zone montane (art. 44, comma 2, Cost.), che impone misure di sostegno attivo, non di abbandono programmato;

e) il principio di coesione territoriale derivante dal diritto dell'Unione europea, che impone agli Stati Membri di garantire uno sviluppo armonioso ed equilibrato dell'intero territorio¹¹.

4. La dimensione europea della coesione territoriale.

Il principio di coesione territoriale, introdotto dal Trattato di Lisbona (articolo 174 TFUE) e sviluppato dall'Agenda territoriale europea, impone agli Stati Membri di perseguire uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'intero territorio dell'Unione, con particolare attenzione alle zone rurali, alle regioni interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici¹².

Il principio di coesione territoriale non si limita alla redistribuzione di risorse economiche, ma implica la garanzia di accessibilità ai servizi di interesse generale e la promozione di uno sviluppo policentrico che eviti l'eccessiva concentrazione demografica ed economica.

La programmazione dello spopolamento delle aree interne si pone, dunque, in contrasto con tale principio, configurandosi come una politica di concentrazione territoriale che contraddice gli obiettivi

⁹ Sulla necessità di istruttoria completa negli atti di pianificazione, cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 14 dicembre 2011, n. 23.

¹⁰ Sul principio di uguaglianza sostanziale in ambito territoriale vd., in dottrina, L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966; A. CERRI, *Nuove note sul principio di eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 2, 1971, 973-988; ID., *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Milano, 1976; A. PIZZORUSSO, *Che cos'è l'eguaglianza. Il principio etico e la norma giuridica nella vita reale*, Roma, 1983; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 1, 1992, 582-608; A. CERRI, *L'eguaglianza*, Roma-Bari, 2005; S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Pol. Dir.*, 1, 2009, 3-43; F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Dir. Pubbl.*, 1, 2011, 249-292; D. FLORENZANO – D. BORGONOVO RE – F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza*, Torino, 2012; A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'eguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Napoli, 2015; S. CASSESE, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, 1, 2017, 5-13.

¹¹ Cfr. art. 174 TFUE; Regolamento UE n. 1303/2013; per un'analisi del principio di coesione territoriale, vd. *Politiche di coesione territoriale*, Camera dei Deputati, Servizio Studi, 2024.

¹² *Agenda territoriale 2030*, approvata dai Ministri responsabili della pianificazione territoriale, Lipsia, 1 dicembre 2020.

di sviluppo sostenibile e di coesione sociale perseguiti dall'ordinamento europeo¹³.

5. L'esempio virtuoso della Regione Sardegna: la resilienza territoriale come modello alternativo.

L'approccio della Regione Sardegna, che ha respinto la logica dell'abbandono programmato attraverso misure concrete di sostegno ai piccoli comuni e di rilancio delle aree interne, dimostra la praticabilità di strategie alternative basate sulla "resilienza territoriale"¹⁴.

Come si è correttamente evidenziato in dottrina, il concetto di resilienza territoriale implica la capacità di un territorio di adattarsi ai cambiamenti mantenendo le proprie funzioni essenziali e la propria identità, attraverso strategie di innovazione che valorizzino le specificità locali senza rinunciare alla modernizzazione¹⁵.

6. Conclusioni: verso una pianificazione costituzionalmente orientata.

Il quadro normativo tracciato dalla riforma costituzionale del 2022 e dai principi europei di coesione territoriale impone un ripensamento radicale delle attuali politiche per le aree interne.

La dichiarazione di "declino irreversibile" contenuta nel Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne si configura come un atto viziato in quanto:

- a) presuppone erroneamente l'impossibilità di invertire i processi di spopolamento (è chiaro che si tratta di presunzione priva di alcun fondamento scientifico);
- b) contrasta con i principi costituzionali di uguaglianza sostanziale, tutela ambientale e *favor* per le zone montane;
- c) viola il principio europeo di coesione territoriale all'interno dell'Unione.

È necessario – pertanto – un cambio di paradigma che, abbandonando la logica dell'efficienza economica a breve termine, recuperi la dimensione costituzionale della solidarietà territoriale e della sostenibilità intergenerazionale, nella consapevolezza che l'abbandono delle aree interne non rappresenta solo una perdita demografica, ma una vera e propria "amputazione" della Repubblica.

¹³ Sul contrasto con i principi europei, cfr. anche A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane*, op. cit., 167.

¹⁴ Vd. Delibera della Giunta regionale della Sardegna n. 48/2023 in materia di rilancio delle aree interne.

¹⁵ A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane*, op. cit., 201.