

Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche*

Marcos Almeida Cerredá

Dal punto di vista demografico, il XX secolo, nella maggior parte dei Paesi d'Europa, è stato caratterizzato, insieme ad altri fattori (come l'invecchiamento), dalla concentrazione della popolazione in talune città, soprattutto in quelle costiere o che costituivano centri amministrativi o economici rilevanti¹. Ciò ha provocato un forte squilibrio nella distribuzione territoriale della popolazione, il che è stato considerato pregiudizievole per il corretto sviluppo delle società nazionali². Così, a partire dal XXI secolo, hanno iniziato a diffondersi politiche statali ed europee finalizzate al contrasto del fenomeno. Dopo vent'anni di sperimentazione di tali politiche, è giunto il momento di analizzarne i risultati, in vista dell'elaborazione di una nuova generazione di strumenti, capaci di combattere in maniera efficace lo spopolamento rurale del nostro continente. Questo è un tempo particolarmente favorevole per tale riflessione, nonché per la formulazione e l'adozione delle nuove strategie; infatti, dopo l'isolamento imposto dalla battaglia contro la pandemia provocata dalla SARS-CoV-2, molte persone si sentono disposte a lasciare le città per trasferirsi nelle aree rurali, dove possono beneficiare di una

*Queste riflessioni si inquadrano nel progetto: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Finanziato dal: FEDER, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades e l'Agencia Estatal de Investigación del Gobierno de España.

(1) Vid. L.F. ALONSO TEIXIDOR, *Modelos de crecimiento y cambios espaciales recientes en las ciudades españolas: Un panorama desde el fin de siglo*, in *Papeles de economía española*, 80, 1999, pp. 231-247 e M. BENDALA GALÁN ÁRBOL, A. VALLEJO TRIANO, A. FERNÁNDEZ GARCÍA, *El crecimiento de las ciudades en la historia*, in *Modelos de crecimiento urbano*, Trea, Gijón, 2010, pp. 31-73.

(2) Vid. A. CARRASCO, *Despoblación y repoblación rural. Reflexiones y experiencias*, in *Ambienta*, 99, 2012, pp. 48-62.

maggior protezione nel caso di futuri focolai di questa o altre malattie e giovare di una migliore qualità della vita, sia in condizioni straordinarie, sia in condizioni ordinarie³.

In via preliminare, da una prima analisi, emergono le conclusioni sinteticamente esposte qui di seguito, alcune delle quali, come si preciserà tra poco, saranno oggetto di approfondimento nei vari articoli del presente numero di questa Rivista.

Innanzitutto, occorre sottolineare che qualsivoglia intervento pubblico diretto a contrastare lo spopolamento deve essere preceduto da un'adeguata pianificazione⁴.

La pianificazione deve partire dalla fissazione degli obiettivi che saranno perseguiti dagli attori pubblici in tale contesto. Pertanto, bisogna precisare che la finalità di ogni intervento realizzato dalla pubblica amministrazione in questo settore è lo sviluppo dello spazio rurale; non si tratta, tuttavia, di uno sviluppo realizzato in una forma qualsiasi, bensì di uno sviluppo sostenibile⁵.

La pianificazione, inoltre, deve definire gli ambiti territoriali sui quali sarà concentrato l'intervento pubblico. Infatti, per garantire un impiego efficace ed efficiente delle risorse pubbliche, le azioni programmate per lo sviluppo sostenibile dello spazio rurale non possono essere indirizzate a tutto il territorio rurale – che, per esempio, nel caso della Spagna costituisce quasi il 90% del territorio – ma devono essere concentrate sulle zone dotate di un particolare potenziale di rivitalizzazione (d'ora in poi, queste zone geografiche, che costituiscono l'ambito territoriale ottimale per l'attuazione delle misure di contrasto allo spopolamento, saranno chiamate Unità di Sviluppo della Popolazione, UDP). La determinazione delle UDP può essere effettuata in base a diversi criteri. In particolare, sembrerebbe opportuno considerare: criteri demografici,

(3) Vid. H.G. BARNÉS, E. SANZ, *Que la próxima pandemia nos pille con jardín*, in <https://bit.ly/2UW4A5D>, consultato nel giugno 2020.

(4) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa*, in *Revista de Administración Pública*, 50, 1966, pp. 111-146 e W. HOPPE, *Planificación*, in *Documentación administrativa*, 235-236, 1993, pp. 163-248.

(5) Vid. M. BURGUILLO, P. DEL RÍO GONZÁLEZ CUESTA, *El marco conceptual del desarrollo sostenible a nivel local. Implicaciones para el desarrollo rural en la UE*, in *Revista de Economía, Sociedad, Turismo y Medio Ambiente*, 3, 2005, pp. 25-51.

quali la densità di popolazione e la popolazione assoluta di ogni possibile UDP; criteri urbanistici, come il grado di urbanizzazione delle eventuali UDP, individuato mediante la classificazione e l'utilizzo del suolo, nonché il livello di strutturazione territoriale delle stesse, definito in base alla possibilità di accesso, nel loro interno, a varie infrastrutture e servizi pubblici; e, infine, criteri economici, come l'esistenza di risorse (naturali, culturali, ecc.) e lo sviluppo dei settori produttivi in ciascuna delle potenziali UDP. In tal senso, l'intervento dovrebbe essere prioritario in quelle aree: a) che hanno limiti demografici e densità di popolazione considerati capaci di garantire la fattibilità delle azioni che sono oggetto degli strumenti attuativi delle politiche volte a contrastare lo spopolamento; b) dove sussistono il minimo di attività economica ritenuto necessario alla fattibilità delle politiche contro lo spopolamento, nonché risorse sufficienti per lo sviluppo e la valorizzazione delle medesime aree e c) che si trovano ad una distanza ideale dai centri abitati situati nel loro ambiente, in modo che i residenti nelle aree rurali possano smuovere i servizi e le infrastrutture pubbliche ivi stabilite.

Ovviamente, la struttura di questa pianificazione deve essere definita in maniera concertata tra tutti i livelli territoriali della pubblica amministrazione di ciascuno Stato, rispettando l'autonomia di ognuno e garantendo l'efficacia delle politiche pubbliche per il contrasto allo spopolamento. Pertanto, la configurazione dei programmi e degli strumenti finalizzati allo sviluppo rurale sostenibile deve essere concordata tra l'amministrazione centrale dello Stato, le amministrazioni regionali e le amministrazioni locali. Inoltre, questa leale collaborazione tra organi amministrativi deve essere estesa alla fase di attivazione ed attuazione degli stessi piani e programmi, altrimenti gli scopi perseguiti in sede di pianificazione sarebbero certamente vanificati. Occorre evidenziare che, in questa fase, la collaborazione deve essere non soltanto verticale ma anche orizzontale. Date le dimensioni ridotte di molte amministrazioni locali e i limiti delle medesime nell'attuazione delle politiche pubbliche, risulta indispensabile, per esempio, promuovere la prestazione concertata dei servizi tra i comuni vicini⁶. In questo numero della Rivista, lo

(6) Vid. M. ALMEIDA CERREDA, *La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España*, in *questa Rivista*, 3, 2012, pp. 599-638.

studio delle principali questioni organizzative, relative alla progettazione ed attuazione delle politiche pubbliche per il contrasto allo spopolamento, è affrontata in tre studi: *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne; Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana; El papel de la provincia en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas*⁷.

Nella fase successiva, deve essere esaminato l'oggetto della pianificazione per il contrasto allo spopolamento. In altre parole, bisogna individuare gli ambiti materiali su cui deve focalizzarsi l'azione amministrativa, per cercare di ottenere una corretta redistribuzione della popolazione e la necessaria coesione territoriale. Senza alcuna pretesa di esautività, si possono citare i seguenti settori⁸:

a) le risorse economiche.

In questo ambito, insieme agli altri obiettivi, i soggetti pubblici hanno il compito di definire ed adottare misure finalizzate a conservare, recuperare e sfruttare in modo sostenibile il patrimonio e le risorse naturali, culturali e umane.

Tra le misure concretamente adottabili si possono menzionare: la conservazione e il ripristino degli habitat naturali; la gestione sostenibile delle foreste, dell'attività venatoria e della pesca continentale; la promozione della produzione di energia verde a partire dallo sfruttamento delle biomasse ovvero dei residui agricoli, zootecnici e forestali, nonché l'attrazione di gruppi di individui verso le zone rurali a scopo di insediamento (emigrati rimpatriati, immigrati, ecc.).

(7) Vid. M. ALMEIDA CERREDA, *Las relaciones entre las administraciones públicas: colaboración, control y conflicto*, in T. CANO CAMPOS (COORD.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, vol. 2 (*La organización de las administraciones públicas*), Iustel, Madrid, 2009, pp. 425-460 e F.J. DURÁN GARCÍA, *Autonomía municipal y despoblación rural en España*, in *Actualidad Administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 131-149.

(8) Vid. AA.VV., *Informe 01/2018, el medio rural y su vertebración social y territorial*, Consejo económico y social de España, 24 gennaio 2018 e AA.VV., *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, Comisión de despoblación, Federación española de municipios y provincias, aprile 2017.

Nel lavoro *Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo degli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra l'entroterra e la costa*, contenuto nel presente volume, sono esaminati molteplici esempi di provvedimenti di questo tipo.

b) le infrastrutture e i servizi pubblici.

In questo settore, tra le altre finalità, le pubbliche amministrazioni devono delineare e stabilire le disposizioni necessarie affinché ciascuna UDR sia dotata delle infrastrutture e dei servizi indispensabili per garantire un'attenzione adeguata ai bisogni dei residenti in materia di approvvigionamento idrico, di raccolta e trattamento dei rifiuti, di energia, di trasporti e di telecomunicazioni.

Tra le azioni specifiche da intraprendere figurano: lo sviluppo della rete stradale rurale; l'ammodernamento dell'offerta dei servizi di trasporto nelle zone rurali, in modo da garantire un collegamento adeguato all'interno delle comunità rurali e tra queste e i centri urbani, l'estensione della rete di telecomunicazioni nell'ambiente rurale e il miglioramento della qualità dei servizi in questo settore, sino a raggiungere un livello equiparabile a quello dei centri urbani.

Riflessioni in merito a tali questioni sono contenute in due articoli di questo numero della Rivista: *Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España e L'urbanistica e spopolamento in Italia*.

c) i servizi pubblici.

Essenzialmente, in questo ambito, i soggetti pubblici devono concepire ed attuare degli interventi che garantiscano agli abitanti di ciascuna UDR sia servizi amministrativi e di gestione adeguati – non solo pubblici ma anche privati di interesse generale – sia servizi di base appropriati, nei settori sanitario, socio-sanitario, educativo e culturale.

Tra gli esempi di iniziative concrete da sviluppare possono essere annoverati: l'attuazione di uffici mobili per l'assistenza ai cittadini; l'incentivazione della fornitura di servizi finanziari nei centri rurali da parte di operatori privati (uffici bancari mobili, sportelli automatici, ecc.), di prodotti alimentari, ecc., il miglioramento dell'assistenza sanitaria di base, soprattutto attraverso lo sviluppo della telemedicina, ecc.

L'esame dei numerosi problemi posti dall'attuazione concreta dei servizi sociali è rinvenibile nei seguenti lavori di questo volume: *Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano* e *Servicios sociales y tercera edad en las áreas despobladas*.

d) l'assetto territoriale, paesaggistico, urbanistico e abitativo.

In tale contesto, i diversi livelli territoriali dello Stato devono cercare di conciliare la pianificazione contro lo spopolamento con la pianificazione in questi altri settori. Inizialmente, l'assolvimento di questo compito potrebbe comportare la modifica dei quadri normativi delle suddette pianificazioni, allo scopo di inserire gli obiettivi della politica per il contrasto allo spopolamento tra le loro finalità e adeguare gli strumenti attuativi delle medesime alla realizzazione di quegli obiettivi.

Tra le azioni specifiche da intraprendere è opportuno evidenziare: la creazione e gestione di nuove unità abitative nelle varie UDP e la promozione della conservazione e del ripristino delle abitazioni esistenti, in modo da fornire un alloggio adeguato a coloro che si trasferiscono nelle aree rurali.

Il tema è oggetto di studio in tre articoli di questo numero: *Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España; L'urbanistica e spopolamento in Italia; Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural*.

e) le attività economiche.

In questo settore, i poteri pubblici devono promuovere: la realizzazione di investimenti nelle UDP; la diversificazione economica nell'ambiente rurale e la creazione di nuovi posti di lavoro.

Con riferimento alle azioni concrete da realizzare, si possono indicare: lo stimolo delle attività del settore agro-alimentare, soprattutto incoraggiando l'offerta di prodotti agro-alimentari di qualità eco-sostenibili; la promozione dell'attività forestale e del turismo rurale, in particolare dell'agriturismo.

All'interno del presente volume, questo argomento è dettagliatamente analizzato nell'articolo intitolato *Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, economica e socio-culturale*.

Infine, si pone la questione di come gli attori pubblici debbano intervenire in ciascuno di questi ambiti, ossia di quali strumenti possono essere utilizzati per realizzare gli obiettivi prefissati. Dunque, sono tre le tipologie delle misure utilizzabili:

a) misure organizzative.

All'interno di questo gruppo, spiccano due possibili azioni trasversali in grado di incidere notevolmente sulla distribuzione della popolazione lungo il territorio.

In primo luogo, l'assetto territoriale delle amministrazioni, soprattutto a livello regionale. Alla luce dello sviluppo tecnologico attuale, non è necessario concentrare le sedi di tutti gli enti pubblici nella stessa città o nei centri urbani di una stessa regione. Per esempio, l'amministrazione regionale potrebbe collocare le sedi dei vari enti pubblici nelle UDP. In secondo luogo, e per le stesse ragioni, potrebbero essere stabilite delle priorità di accesso al telelavoro, in seno alle diverse amministrazioni, a favore degli impiegati pubblici che decidono di risiedere nelle summenzionate unità territoriali.

In questo ambito, il lavoro *Territori rurali intelligenti e spopolamento rurale*, contenuto nel presente numero della Rivista, analizza le possibilità e i vantaggi apportabili allo sviluppo delle aree rurali, tramite l'uso delle nuove tecnologie, nell'organizzazione e nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

b) misure in materia di appalti pubblici.

Secondo la normativa in materia di appalti pubblici, le clausole sociali sono quelle clausole, previste nei documenti contrattuali, che obbligano gli aggiudicatari degli appalti pubblici a perseguire, insieme all'oggetto proprio del contratto, taluni obiettivi di politica sociale, definiti di interesse generale dal soggetto pubblico contraente. In questo quadro, per esempio, una clausola sociale potrebbe consistere nell'obbligo, per l'aggiudicatario, di collocare alcuni uffici in una delle unità territoriali individuate per la promozione dello sviluppo rurale⁹.

(9) Vid. S. DIEZ SASTRE, *Las cláusulas sociales en la contratación pública*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 2017 pp. 195-219 e T. MEDINA

In questo volume, lo studio di questa e di altre possibilità di utilizzo degli appalti pubblici come strumento per il contrasto dello spopolamento è oggetto del contributo *Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo degli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra l'entroterra e la costa*.

c) misure di promozione.

All'interno di questo pacchetto di misure bisogna distinguere gli interventi economici dagli interventi educativi.

I primi possono essere raggruppati, a loro volta, in due specie: sovvenzioni e misure fiscali. Da una parte, dunque, sarebbe opportuno concedere, per esempio, aiuti economici alle imprese o ai lavoratori autonomi, subordinatamente all'assunzione di nuovi impiegati e, dall'altra, stabilire sgravi fiscali legati al trasferimento della residenza in una UDP o all'avvio di un'attività economica al suo interno.

Da notare che questo tipo di strumenti porta con sé varie difficoltà di attuazione correlate alla tutela della libera concorrenza¹⁰, materia dettagliatamente esaminata nell'articolo intitolato *Despoblación, ayudas de Estado e impuestos indirectos sobre la actividad empresarial*, contenuto nel presente volume.

Con riferimento ai secondi, è necessario definire un ampio gruppo di azioni orientate essenzialmente a sensibilizzare le persone sugli aspetti positivi della vita nel mondo rurale e sui vantaggi che il trasferimento al suo interno comporta sia per loro che per la società nel complesso.

ARNÁIZ, *Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo*, in B. GARCÍA ROMERO, M.M. PARDO LÓPEZ (dirs.), *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 55-80.

(10) G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El régimen de las ayudas de Estado y su impacto en el derecho español*, in *Revista de Administración Pública*, 200, 2016, pp. 231-250.