

# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

2

2020 · ANNO XLI  
aprile/giugno

---

CONTRASTO ALLO SPOPOLAMENTO  
E RUOLO DELLE ISTITUZIONI.  
MODELLI A CONFRONTO

---

# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

2

2020 · ANNO XLI  
aprile/giugno

---

---

CONTRASTO ALLO SPOPOLAMENTO  
E RUOLO DELLE ISTITUZIONI.  
MODELLI A CONFRONTO

---

---

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini  
COMITATO SCIENTIFICO  
Gianluca Gardini (Direttore)  
Marcos Almeida Cerreda  
Brunetta Baldi  
Francesco Bilancia  
Stefano Civitaresse Matteucci  
Justin Orlando Frosini  
Alfredo Galán Galán  
Giancarlo Gasperoni  
Tommaso Francesco Giupponi  
Peter Leyland  
Marco Magri  
Andrea Morrone  
Alessandra Pioggia  
Giuseppe Piperata  
Claudia Tubertini  
Josephine van Zeben

COMITATO DI REDAZIONE

Marina Caporale  
Marzia De Donno  
Edoardo Nicola Fragale  
Giulia Massari  
Roberto Medda  
Anna Margherita Russo



*Condizioni di abbonamento 2020*

*La quota di abbonamento alla Rivista rimane bloccata al 2019 per tutto il 2020 ed è di € 136,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).*

*La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.*

*Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00.*

*Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 39,00.*

*I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa.*

*L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.*

*La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.*

*La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.*

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
Tel. 051 5275475 – 051 5277658  
E-mail: [istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it](mailto:istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it)  
Sito web: [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/federalismo](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo)

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron  
Gabinetto Presidente della Giunta regionale  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
[francesca.paron@regione.emilia-romagna.it](mailto:francesca.paron@regione.emilia-romagna.it)  
EDITORE

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.  
via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)  
tel. 0541.628111 – fax 0541.624887

Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628242

Sito web: [www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it)

E-mail: [abbonamenti@maggioli.it](mailto:abbonamenti@maggioli.it)

Azienda con sistema di gestione qualità certificato ISO 9001:2015

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)  
Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione  
Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824  
Direttore responsabile: Stefano Aurighi



# INDICE

## EDITORIALE

- 289 Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche  
*Marcos Almeida Cerredá*

## SAGGI E ARTICOLI

- 297 Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana  
*Marzia De Donno, Claudia Tubertini*
- 323 Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della *governance* territoriale, tra specialità urbana e aree interne  
*Enrico Carloni*
- 347 L'urbanistica e lo spopolamento in Italia  
*Giovanni Maria Caruso, Guido Befani*
- 365 Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, economica e socio-culturale  
*Alice De Nuccio, Massimo Monteduro*
- 395 El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas  
*Diana Santiago Iglesias*
- 419 Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España  
*Luis Miguez Macho*
- 441 Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano  
*Silvia Díez Sastre*

- 461      Servicios sociales y tercera edad en las áreas despobladas  
*Andrea Garrido Juncal*
- 475      Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la  
despoblación rural  
*María Antonia Arias Martínez*
- 495      Despoblación, ayudas de Estado e impuestos directos sobre  
la actividad empresarial  
*Ignacio Calatayud Prats*
- 517      Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo de-  
gli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asim-  
metrie tra l'entroterra e la costa  
*Pedro Costa Gonçalves, Mariana Tralbão*
- 537      Territori rurali intelligenti e spopolamento  
*Jean-Bernard Auby*
- 547      Table of contents and abstracts
- 553      Notizie sugli autori

## 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 rilevanti<sup>1</sup>. Ciò ha provocato un forte squilibrio nella distribuzione territoriale della popolazione, il che è stato considerato pregiudizievole per il corretto sviluppo delle società nazionali<sup>2</sup>. 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 ordinarie<sup>3</sup>.

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 pianificazione<sup>4</sup>.

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 sostenibile<sup>5</sup>.

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 vicini<sup>6</sup>. 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*<sup>7</sup>.

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 settori<sup>8</sup>:

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 rurale<sup>9</sup>.

---

(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 concorrenza<sup>10</sup>, 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.

## Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana\*

*Marzia De Donno, Claudia Tubertini*

*Partendo da una riflessione generale a proposito dell'impatto che le politiche di riordino territoriale susseguitesì in Italia a partire dagli anni Novanta del secolo scorso – tramite principalmente le fusioni di Comuni e la cooperazione intercomunale – hanno prodotto sulla frammentazione comunale, l'articolo si sofferma su un'analisi della recente Strategia Nazionale per le Aree interne, con la quale, per la prima volta, viene affrontato direttamente il problema dello spopolamento e della fragilità dei territori periferici del Paese.*

### *1. Frammentazione comunale e processi di fusione: un bilancio dell'esperienza e suoi riflessi sulle dinamiche demografiche*

La frammentazione del tessuto comunale in Italia costituisce un fenomeno strutturale e risalente nel tempo, così come risalenti sono gli studi e i contributi che in tale fenomeno hanno riconosciuto un elemento di criticità del nostro sistema amministrativo<sup>1</sup>. Per converso, è altrettanto consolidata l'opinione che tale frammentazione rappresenti un riflesso fisiologico del principio autonomistico enunciato dall'art. 5 della Costituzione italiana, il quale, riconoscendo le autonomie locali quali componenti essenziali dell'ordinamento da tutelare nella propria identità anche territoriale, ha inteso preservare la geografia amministrativa comunale da qualsiasi modificazione che prescindesse dalla volontà delle popolazioni interessate. Dal combinato disposto dell'art. 5 e dell'art. 113, comma 2 Cost.

---

\* Lavoro realizzato nel quadro del progetto di ricerca: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100, finanziato da: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España. Il contributo è il frutto di una riflessione comune delle Autrici, tuttavia sono da attribuire a C. TUBERTINI i §§ 1 e 2, e a M. DE DONNO i §§ 3, 4 e 5.

(1) Il riferimento d'obbligo è a M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. Trim. Dir. Publ.*, 1971, pp. 457-458.

è stata, infatti, tratta una lettura rigorosa delle modalità e del valore della consultazione popolare prevista dal citato art. 133 per la modifica dei confini comunali, che si è consolidata nel corso del tempo grazie anche ai numerosi pronunciamenti della Corte costituzionale<sup>2</sup>.

Tale impostazione di fondo ha certamente influenzato l'atteggiamento del legislatore nei confronti del problema, portando solo con la l. n. 142 del 1990<sup>3</sup>, dunque in notevole ritardo rispetto ad altri Paesi europei, ad una prima disciplina di promozione di processi di fusione tra Comuni: processi da realizzare sulla base di un Programma regionale di riordino territoriale, ma pur sempre nel rispetto della volontà delle popolazioni interessate, e da accompagnare necessariamente con adeguati incentivi finanziari statali e regionali. Già in quella sede il legislatore individuò la soglia dei 5.000 abitanti come *limen* tra piccoli e medi Comuni, indirizzando gli incentivi ai Comuni che, al di sotto di tale dimensione, procedessero a fondersi anche con Comuni di dimensione maggiore, ma senza indicare – è bene sottolinearlo – una dimensione ottimale da raggiungere: era, al contrario, espressamente sancito che in caso di fusione fosse derogabile il limite minimo dei 10.000 abitanti valevole in generale per la modifica dei confini comunali. E' questo particolare interesse per i Comuni sotto i 5.000 abitanti l'unico legame, sia pure implicito tra fusione e contrasto allo spopolamento nella legge di riforma delle autonomie locali, benché già in quegli anni fosse evidente che proprio nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti fosse avvenuto il più rilevante calo demografico, nel contesto di una generale e progressiva riduzione della natalità che aveva portato la popolazione residente complessiva del Paese a registrare nel 1986, per la prima volta dopo il 1918, un saldo negativo<sup>4</sup>. Del resto, nella riforma del 1990 la fusione costituiva solo uno degli strumenti ideati dal legislatore per l'irrobustimento dei piccoli Comuni, dovendosi sempre alla stessa legge la prima disciplina delle Unioni (in quel contesto, infatti, specificamente dedi-

---

(2) Sul punto si v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, VII ed., 2018, p. 76 ss.

(3) Se si esclude il tentativo di contenere il fenomeno mediante il divieto di istituzione di nuovi Comuni introdotto dall'art. 16 del d.P.R. 616/1977, valevole «sino all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali».

(4) Cfr. ISTAT, *L'evoluzione demografica in Italia* (<https://www.istat.it/it/files/2019/01/evoluzione-demografica-1861-2018-testo.pdf>).

cate alla collaborazione tra piccoli Comuni, di durata temporanea e preordinate alla fusione)<sup>5</sup> e la qualificazione delle Comunità montane (dove si concentrava la stragrande maggioranza dei piccoli Comuni) come enti associativi destinati alla valorizzazione delle aree montane, alla gestione associata di funzioni e servizi comunali ed (anche) alla fusione tra Comuni. Non è da escludere che la mancanza di una esplicita connessione tra aumento della dimensione comunale e contrasto allo spopolamento – e dunque la scarsa o nulla percezione di come il primo avrebbe potuto contrastare il secondo – abbia costituito uno dei fattori, anche se non certo l'unico, del mancato decollo delle fusioni per tutto il primo decennio di attuazione della riforma locale<sup>6</sup>, sino al cambio di rotta operato dallo stesso legislatore statale in direzione di una ancor più decisa incentivazione. È dal 2010, in effetti, che le fusioni hanno registrato un importante incremento: ben 133 procedure, tra fusioni in senso stretto ed incorporazioni<sup>7</sup>, che hanno portato ad una riduzione del numero complessivo dei Comuni di 320 unità.

Si tratta senz'altro di una conseguenza delle misure introdotte in materia di esercizio associato obbligatorio, da parte dei Comuni sotto i 5.000 abitanti, delle funzioni fondamentali (art. 14, comma 28, d.l. 78/2010), e dell'incremento degli incentivi finanziari per le fusioni (a partire dal 2012) e delle norme di incentivazione e maggior favore per i Comuni nati da fusione dettati dalla legge 56/2014 (art. 1, commi 116-134)<sup>8</sup>, nel quadro di un più generale disegno di irrobustimento della capacità amministrativa comunale, a scapito del livello intermedio provinciale in via di soppressione. Anche nella più recente legislazione di riforma è tuttavia mancato un esplicito riferimento alla finalità di contrasto allo spopolamento da par-

---

(5) Sul punto cfr. F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione di comuni: il quadro giuridico*, in *questa Rivista*, 2012, quad. 1, p. 5 ss.

(6) Il numero di Comuni, anziché diminuire era aumentato da 8.088 unità censite nel 1990 a 8.104 nel 1999; solo quattro erano state le fusioni concluse tra il 1995 ed il 1999, due delle quali hanno dato vita ad un Comune comunque inferiore ai 2.000 abitanti.

(7) Sulla differenza tra le due procedure sia consentito rinviare a C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 794 ss.

(8) Per un commento a questi commi cfr. C. TUBERTINI, P. BARRERA, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, 2014, p. 232 ss.



te del legislatore statale, che sulle fusioni ha puntato soprattutto come strumento di semplificazione dell'amministrazione e di razionalizzazione della spesa, in un quadro di drastica riduzione complessiva delle risorse (finanziarie, umane e strumentali) destinate alle autonomie locali, e di imposizione di limiti e vincoli alla spesa locale di inusitata severità che ha spinto numerosi Paesi europei verso la revisione della mappa locale<sup>9</sup>. Non è un caso, quindi, che le fusioni abbiano sì interessato soprattutto Comuni di piccole o piccolissime dimensioni, che con la fusione hanno cercato di garantire la propria sopravvivenza, o, nelle ipotesi migliori, continuità ai propri servizi grazie agli incentivi statali e, soprattutto, regionali; ma tutto ciò ha prodotto risultati assai differenziati nelle diverse aree del territorio, e, soprattutto, esiti non ancora soddisfacenti sul piano del complessivo superamento della frammentazione comunale.

Regione	Fusioni di Comuni (incorporazioni)	Comuni soppressi	Numero Comuni nel 2008	Numero Comuni dopo fusioni	% Variazione Comuni	Numero fusioni con popolazione maggiore di 10.000 abitanti (maggiore di 5.000)
Lombardia	30 (7)	63	1.546	1.506	-2,6%	3 (6)
Trentino Alto Adige	29	84	339	282	-16,8%	0 (3)
Piemonte	21	40	1.206	1.181	-2,1%	3 (2)
Toscana	14	28	287	273	-4,9%	4 (6)
Emilia-Romagna	13	33	348	328	-5,7%	3 (6)
Veneto	12	29	580	563	-2,9%	1 (7)
Marche	8 (2)	18	239	227	-5,0%	3 (2)
Friuli Venezia Giulia	5	10	220	215	-2,3%	0 (2)
Calabria	2	7	409	404	-1,2%	1
Liguria	1	2	235	234	-0,4%	0
Puglia	1	2	258	257	-0,4%	0 (1)
Campania	1	2	551	550	-0,2%	1

*Elaborazione dati da [www.tuttitalia.it](http://www.tuttitalia.it). Popolazione calcolata al momento della fusione.*

(9) Per un confronto con la prospettiva spagnola degli stessi anni, si v. D. SANTIAGO IGLESIAS, *La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios*, in *questa Rivista*, quad. 1, 2012, p. 167 ss.

Analizzando la distribuzione territoriale delle fusioni, si può infatti notare come esse si siano concentrate soprattutto laddove (come nella Provincia autonoma di Trento) la Regione ha potuto beneficiare della propria maggiore autonomia in materia di ordinamento delle autonomie locali, esercitando un deciso indirizzo; oppure, laddove la Regione ha destinato significative risorse sia finanziarie che tecniche a supporto dei processi di fusione, in un contesto già fortemente propenso alla collaborazione intercomunale (come in Emilia-Romagna, Toscana, Marche); ovvero, infine, dove la numerosità dei Comuni “polvere”<sup>10</sup> ha costretto le comunità più fragili alla ricerca di soluzioni definitive per uscire dalla crisi (Lombardia, Piemonte, Veneto). Molte Regioni caratterizzate da un notevole numero di piccoli Comuni sono state solo lambite, o sono rimaste del tutto escluse dai processi di fusione. E’ mancato un generale indirizzo verso la promozione di fusioni in grado di creare entità comunali “solide”, sia per dimensione demografica che territoriale, tali da poter generare una effettiva inversione di rotta dei flussi migratori della popolazione dalle campagne e dalle montagne alle città (o, meglio, alle periferie urbane). Solo in alcuni casi la bassa densità demografica di partenza dei Comuni da aggregare è stata considerata come elemento premiale ai fini della quantificazione dei contributi, sia pure crescenti in ragione della popolazione complessiva raggiunta con la fusione; in nessun caso la legislazione (né statale, né regionale) ha fissato una dimensione minima per la costituzione (o, almeno, per l’incentivazione) del nuovo Comune. Si dirà che a determinare tali risultati ha contribuito, oltre alla morfologia iniziale di ciascun territorio, anche la necessaria protezione della volontà delle popolazioni interessate, che avrebbe reso di dubbia costituzionalità una disciplina che fissasse una dimensione minima per l’approvazione della fusione. Ciò è senz’altro vero; ma nulla avrebbe impedito di inserire questi elementi tra i criteri di incentivazione, o di tenerli in specifica considerazione in sede di approvazione della legge regionale di fusione.

I dati sulle dimensioni dei Comuni nati da fusione confermano tale sensazione: in limitati casi la fusione ha permesso la costituzione di Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti; in un discreto numero

---

(10) Riferendo tale denominazione generalmente ai Comuni sotto la soglia dei 150 abitanti: si consideri che la Lombardia ne conta tuttora 22, ed il Piemonte più di 60.

di casi, si è dato vita a Comuni con una dimensione vicina o poco maggiore alla soglia critica dei 5.000 abitanti. Ma non sono rare le fusioni da cui sono nati Comuni sotto i 1.000 abitanti, e addirittura sotto i 500. La sensazione che si ricava è quella della promozione delle fusioni *in sé e per sé, anche se riguardanti piccole realtà*, destinate a produrre, anche dopo la fusione, una nuova entità comunale fragile, a volte anche più piccola di quella originariamente progettata e sottoposta alla consultazione della popolazione locale<sup>11</sup>.

Tenuto conto di questi dati, non deve dunque stupire la circostanza che la classe dei piccoli Comuni – con qualche eccezione<sup>12</sup> – continui a perdere popolazione: evidentemente, l'irrobustimento della "taglia" dei Comuni non è stato, generalmente, così significativo da costituire un effettivo freno ai movimenti migratori.

Classi di ampiezza demografica dei comuni	Popolazione	Popolazione	Popolazione	Popolazione	Popolazione	Popolazione	Variazione 2012/17	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Num	%
inferiore a 1.000	1.078.340	1.086.682	1.091.259	1.090.615	1.069.540	1.070.850	-7.490	-0,7%
da 1.001 a 3.000	4.780.828	4.738.757	4.692.305	4.675.709	4.636.721	4.588.521	-192.307	-4,0%
da 3.001 a 5.000	4.422.641	4.422.390	4.317.444	4.326.558	4.333.568	4.314.734	-107.907	-2,4%
<b>Totale Piccoli Comuni</b>	<b>10.281.809</b>	<b>10.247.829</b>	<b>10.101.008</b>	<b>10.092.882</b>	<b>10.039.829</b>	<b>9.974.105</b>	<b>-307.704</b>	<b>-3,0%</b>
superiore a 5.000	49.403.418	50.534.839	50.694.604	50.572.669	50.549.616	50.509.868	1.106.450	2,2%
<b>Totale</b>	<b>59.685.227</b>	<b>60.782.668</b>	<b>60.795.612</b>	<b>60.665.551</b>	<b>60.589.445</b>	<b>60.483.973</b>	<b>798.746</b>	<b>1,3%</b>

Fonte: Anci, *Identikit dei piccoli Comuni*.

La tabella evidenzia come tutta la fascia dei Comuni sotto i 5.000 abitanti abbia continuato a perdere popolazione anche nel periodo di maggiore intensità dei processi di fusione. Il dato pare essere confermato anche dall'andamento della popolazione dei Comuni nati da fusione, che sembra seguire lo stesso criterio degli altri (decrescente, quindi, per i Comuni fusi ma comunque aventi popolazione inferiore ai 5.000 abitanti). I dati sopra riportati mostrano come il fenomeno delle fusioni in Italia non è marginale, né si può ignorare l'importanza che le politiche statali

(11) Non sono mancati casi nei quali la legge regionale di fusione, in ragione di una supposta primazia della volontà popolare, ha proceduto a costituire un Comune di dimensioni minori rispetto a quelle sottoposte alla consultazione, escludendo i Comuni dove la maggioranza si era espressa in senso contrario.

(12) Alcuni piccoli Comuni negli ultimi anni hanno avuto un incremento di popolazione superiore alla variazione demografica italiana nello stesso periodo (1,77%). Sono 965 piccoli Comuni presenti in tutte le Regioni italiane, ma la cui incidenza è rilevante in Trentino-Alto Adige (45% dei piccoli Comuni), in Lombardia (29%) e in Valle d'Aosta (21%).

e regionali degli ultimi anni hanno avuto nell'orientare il dibattito delle popolazioni locali verso la ricerca di una dimensione ottimale adeguata. Spesso i Comuni nati da fusione si trovano a dover affrontare complessi processi di riorganizzazione tali per cui la fase transitoria si prolunga, e gli effetti sull'attrattività del territorio non sono subito visibili. Ma anche tenuto conto di queste attenuanti, occorre prendere atto che di per sé il processo di aggregazione volontaria dei Comuni italiani non è stato sufficiente sinora, per diffusione e per risultati complessivi, ad invertire la rotta della popolazione. Permane, in sostanza, la sensazione di fragilità dei territori nei quali la dimensione comunale continua ad essere piccola<sup>13</sup>.

Del resto, il percorso di fusione non è percorribile, né auspicabile, sempre e in ogni caso, per tutte le realtà<sup>14</sup>. Occorre valutare innanzitutto la situazione finanziaria di partenza delle amministrazioni coinvolte: la fusione ideale è quella che coinvolga Comuni che presentino già un certo livello di omogeneità nelle scelte di politica fiscale, che non presentino eccessivi margini di indebitamento o altre problematiche di ordine finanziario. L'esperienza sul punto mostra situazioni variegate: non mancano casi in cui con i contributi ottenuti dalla fusione i nuovi Comuni hanno potuto realizzare una vera e propria "ripartenza", risolvendo in poco tempo situazioni finanziarie critiche, in sospeso da anni; cominciando poi a utilizzare "in positivo" le nuove risorse solo dopo qualche anno; in altri casi, i contributi sono stati utilizzati soprattutto per superare il dissesto. Un altro fattore determinante è rappresentato dalla dotazione patrimoniale, tecnologica e soprattutto del personale dei Comuni. Anche in questo caso, la fusione ideale è quella che coinvolga Comuni che hanno già tra di loro una esperienza di collaborazione amministrativa, sia perché ciò facilita l'integrazione del rispettivo personale, sia perché spesso la collaborazione è oc-

---

(13) Sul punto si v. le riflessioni critiche sui percorsi di fusione di G. MASSARI, *Nuove tendenze per le fusioni di comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, p. 153 ss.

(14) Sui fattori di criticità da affrontare durante il processo di fusione, specie per i Comuni già aderenti ad una Unione, si v. già B. BALDI, G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *questa Rivista*, quad. 1, 2012, spec. p. 156 ss.

casione per l'omogeneizzazione di prassi amministrative, regolamenti, atti generali e piani. Fondamentali, inoltre, sono le caratteristiche dei territori, le distanze tra i vari centri abitati e le frazioni, la collocazione delle aree residenziali e produttive, la composizione della popolazione, il numero di imprese presenti, le infrastrutture già costruite e programmate. Di nuovo, la fusione ideale è quella che riguardi territori il più possibile omogenei per caratteristiche fisiche, con collegamenti già presenti o comunque facilmente realizzabili, con centri abitati non troppo distanti tra loro, e con una vocazione simile. Certamente i contributi possono essere indirizzati anche al superamento dei *gap* strutturali e a creare collegamenti non presenti, ma tenendo conto dei tempi necessari per ottenere concreti risultati.

Infine, va tenuto in considerazione che il processo di fusione è e resta anzitutto un processo in cui un ruolo essenziale è giocato dalla volontà delle popolazioni interessate. La legislazione regionale presenta differenti soluzioni in merito alle modalità di svolgimento del referendum, alla necessità o meno del raggiungimento di un *quorum*, alla valutazione della opinione complessiva dell'elettorato e delle singole comunità di origine<sup>15</sup>. Ma vi è un aspetto che accomuna necessariamente tutte le leggi regionali: l'esito del referendum è il parametro alla stregua del quale la Regione dovrà effettuare la scelta definitiva. E l'opinione della popolazione si forma non solo sulla base di elementi oggettivi, ma anche in base alla posizione assunta dalle forze economiche e sociali e, naturalmente, dalle forze politiche presenti sul territorio<sup>16</sup>. Nelle esperienze di fusione sin qui condotte la partecipazione si è sinora svolta soprattutto dopo l'indizione del referendum o addirittura dopo l'approvazione della legge di fusione. Ma è evidente che l'apporto della società civile anche in fase preliminare costituisce un elemento che permette di far emergere, sin dalla fase di prima individuazione delle scelte organizzative e di assetto istituzionale del futuro ipotetico Comune, le esigenze e gli orientamenti della cit-

---

(15) Sul tema si v. R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *questa Rivista*, 2015, p. 313 ss.

(16) Sul punto si v. i risultati dell'indagine condotta da A. PIAZZA, *Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?*, in *questa Rivista*, 2016, p. 1069 ss.

tadinanza, e di fugare i timori e le preoccupazioni dei cittadini e delle imprese. Solo tenendo conto di questi elementi, la fusione può realmente costituire un percorso utile – per i territori che presentino le condizioni di contesto sopra dette – per la creazione di una nuova e più forte comunità.

## ***2. L'alternativa della cooperazione intercomunale: quali effetti nel contrasto allo spopolamento?***

Più articolato e complesso è il percorso seguito dalla legislazione italiana nel sostegno alla cooperazione intercomunale, ed altrettanto complesso è formulare giudizi sugli effetti di tale politica nel contrasto allo spopolamento. Ciò che è certo è che la ricerca di una dimensione associativa ottimale, volta all'irrobustimento delle amministrazioni locali soprattutto in riferimento alla loro capacità amministrativa (*upscaling*), attraversa tutta la storia dell'ordinamento locale, e con fasi alterne giunge a massima valorizzazione nella legge 56/2014, non a caso indicante già nel titolo le Unioni di Comuni, quali enti costitutivi della nuova architettura locale fondata su forti Comuni in altrettanto forti Regioni<sup>17</sup>, e, in particolare, sulle Unioni come forma di coordinamento orizzontale, duraturo e stabile per l'esercizio in forma congiunta di una pluralità di funzioni amministrative<sup>18</sup>.

E' altrettanto certo che il fenomeno associativo, con particolare riferimento alle Unioni di Comuni, è decollato solo dopo che il legislatore ha eliminato il riferimento alla dimensione necessariamente piccola dei Comuni associati, ha soppresso i limiti temporali e la loro finalizzazione alla successiva fusione<sup>19</sup>. Ed è certo che uno dei fattori di successo dell'Unione di Comuni è proprio la flessibilità ed adattabilità sia alla

---

(17) Per un'analisi dettagliata delle disposizioni in materia di Unioni contenute nella l. 56/2014 sia consentito rinviare a P. BARRERA, C. TUBERTINI, *Unioni e loro organi (art. 1, commi 104-106)*, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 196 ss.

(18) In questa prospettiva valorizza le Unioni come forma di coordinamento orizzontale M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta e unioni di comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., spec. p. 136 ss.

(19) L. 265/1999, art. 6.

collaborazione su vasta scala, sia alla costruzione di enti associativi di piccole comunità<sup>20</sup>; non a caso, quindi, l'Unione di Comuni è tornata ad essere la soluzione suggerita dal legislatore per i Comuni piccoli quando la crisi economica ha imposto e reso necessaria la messa di comune di personale e strutture, per far fronte alla contrazione complessiva delle risorse<sup>21</sup>. È in questo frangente che, per la prima volta, il legislatore statale ha fissato una soglia minima dimensionale per le Unioni di nuova istituzione (10.000 abitanti), peraltro derogabile da parte del legislatore regionale, ed ha accompagnato la previsione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni<sup>22</sup> con disposizioni derogatorie e di maggior favore per le Unioni e con incentivi commisurati al numero ed al rilievo delle funzioni e dei servizi associati.

L'esito di queste previsioni è ben rappresentato dal quadro complessivo delle Unioni presenti sul territorio italiano. Esse sono, oggi, largamente diffuse, tanto da costituire ormai un ente associativo "tipico", deputato alla realizzazione del principio di adeguatezza nello svolgimento delle funzioni amministrative comunali<sup>23</sup>.

---

(20) Cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, 2015, p. 214.

(21) D.lgs. 78/2010 (art. 14, commi 26-31), poi modificati ed integrati dal d.l. 138/2011 e dal d.l. 95/2012, sui quali cfr. C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *questa Rivista*, 2012, p. 695 ss.

(22) L'obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli Comuni è stato previsto (dal decreto-legge n. 78 del 2010) con la seguente scadenza temporale: entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27. I termini successivi al primo sono stati prorogati prima al 31 dicembre 2015 (d.l. 192/2014, art. 4, co. 6-bis), poi al 31 dicembre 2016 (d.l. 210/2015, art. 4, co. 4), quindi al 31 dicembre 2017 (d.l. 244/2016, art. 5, co. 6), al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018), al 30 giugno 2019 (art. 1, comma 2-bis, d.l. 91/2018), quindi al 31 dicembre 2019 (art. 11-bis, comma 1, d.l.135/2018) e, da ultimo, al 31 dicembre 2020 (d.l. 8/2020).

(23) Cfr. I. PIAZZA, *Le Unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano*, in W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 56.

<b>Regione</b>	<b>Numero Unioni</b>	<b>Numero Comuni in Unione</b>	<b>Numero di Piccoli Comuni in Unione</b>
Abruzzo	13	75	57
Basilicata	3	21	16
Calabria	13	63	53
Campania	20	93	56
Emilia-Romagna	40	242	96
Friuli-Venezia Giulia	18	146	101
Lazio	22	109	98
Liguria	22	101	98
Lombardia	85	278	253
Marche	21	123	94
Molise	11	62	58
Piemonte	119	765	719
Puglia	25	115	54
Sardegna	37	278	249
Sicilia	50	181	129
Toscana	23	135	79
Trentino-Alto Adige	2	6	6
Umbria	2	16	7
Valle d'Aosta	8	73	73
Veneto	47	207	145

*Fonte:* [www.anci.it](http://www.anci.it) (che riporta dati del Ministero dell'interno, aggiornati all'1/1/2019).

La tabella mostra come la distribuzione delle Unioni nel territorio non sia omogenea, e vi siano dunque anche in questo versante forti differenze tra Regioni. Ciò è senz'altro in parte imputabile al diverso atteggiamento del legislatore regionale, essendovi Regioni impegnate nel sostegno alle Unioni sin dal loro comparire, e Regioni che solo molto più tardi hanno cominciato ad incentivarle, e con differente intensità. Anche dopo l'entrata in vigore della legge 56/2014, si registrano Regioni che mostrano un'evidente preferenza per le Unioni, e Regioni che invece incentivano indifferentemente Unioni e convenzioni. Del resto, vi è da dire che lo spazio per una disciplina regionale differenziata dei modelli organizzativi di esercizio associato delle funzioni comunali si è progressivamente ridotto, essendo stato riconosciuto al legislatore statale, a più riprese, il potere sia di stabilire oggetto, condizioni, limiti e soglie all'obbligo di esercizio associato (Corte cost., sentt. n. 22 e 44/2014, 33/2019), sia di dettare la disciplina ordinamentale delle Unioni, consi-



derata ricompresa in quella comunale (sent. 50/2015)<sup>24</sup>; sicché, la differenziazione espressamente ammessa si limita alla definizione, per deroga, della dimensione demografica minima delle Unioni e della dimensione demografica minima dell'obbligo di esercizio associato.

Guardando alla composizione delle Unioni, si nota poi come esse non riguardino solo i piccoli Comuni: infatti, a fronte di 3.089 Comuni aderenti ad Unioni, ve ne sono ben 648 con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. Le dimensioni degli enti associativi sono altrettanto variegate: si va da Unioni composte da meno di 200 abitanti, che aggregano piccole o piccolissime realtà, ad Unioni che aggregano una popolazione di più di 200.000 abitanti ed alle quale partecipano addirittura Comuni capoluogo. Soprattutto appare rilevante, anche in tal caso, il dato della presenza di più di un centinaio di Unioni la cui popolazione complessiva non supera la soglia critica dei 5.000 abitanti: circostanza favorita anche dalla scelta, effettuata da molte Regioni, di ridurre la soglia minima dei 10.000 abitanti prevista a livello nazionale<sup>25</sup>. Questa variabilità dimensionale si riflette, inevitabilmente, sull'assai differente *performance* (in termini di tipologia, quantità e qualità delle funzioni e dei servizi svolti) delle Unioni presenti sul territorio italiano<sup>26</sup>, che comincia ad emergere con evidenza sia dai dati raccolti per l'assegnazione degli incentivi statali sia, soprattutto, dai monitoraggi avviati dalle Regioni con più lunga esperienza nel campo del sostegno alle forme associative; tanto da consigliare interventi mirati, di supporto anche manageriale, e non di mera contribuzione economica, destinati specificamente alle

---

(24) Secondo tale pronuncia «le Unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione *sub* comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano nell'area di competenza statale *sub* art. 117, secondo comma, lettera *p*), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117».

(25) Cfr. sul punto M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, funzioni e altre forme associative tra comuni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURZIO, L. VANDRELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, p. 95 ss.

(26) Per un'analisi della letteratura politologica sulla *performance* delle Unioni, in prospettiva anche comparata, cfr. S. BOLGHERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e funzioni dei Comuni italiani*, Bologna, 2018.

Unioni già costituite<sup>27</sup>. Da questi dati risulta chiaro come in molti territori (specie quelli montani) il processo di trasformazione delle Comunità montane in Unioni non abbia portato a significativi sviluppi, né abbia frenato l'emorragia di popolazione; come, accanto ad Unioni "mature" ed "in sviluppo", vi siano vere e proprie Unioni "inattive" (ovvero, che non esercitano alcuna funzione). Del resto anche l'intenzione, a più riprese manifestata, del legislatore statale di ripensare l'obbligo di esercizio associato, lasciando quindi ai Comuni di piccole dimensioni margini più ampi di autonomia nella scelta delle funzioni da gestire in forma associata e dei relativi modelli organizzativi<sup>28</sup>, rischia di creare incertezza circa la direzione da intraprendere: ricerca dell'autosufficienza o efficientamento delle forme associative?<sup>29</sup> Il dilemma appare ancora maggiore dopo che anche la Corte costituzionale ha di recente espresso dubbi sulla legittimità costituzionale di una disciplina che non tenga conto delle dimensioni e delle caratteristiche strutturali degli Enti locali, applicando indistintamente a tutti i Comuni "sotto-soglia" l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali<sup>30</sup>. Se appare chiaro che, specie per i piccoli Comuni, la strada della collaborazione resti giocoforza necessaria, non ancora chiari sono gli interventi che il legi-

---

(27) Il riferimento è anzitutto al Progetto *Italiae* del Dipartimento Affari regionali ed autonomie, che nell'ambito del PON *Governance* 2017-2022 mira specificamente al rafforzamento delle capacità amministrative e di gestione dei servizi degli Enti locali attraverso il sostegno ai processi di associazione ed aggregazione ed alle forme associative già costituite; ma anche alle azioni di supporto previste per le Unioni dal Programma di riordino territoriale della Regione Emilia-Romagna 2018-2020.

(28) Si veda il «Tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni» istituito presso la Conferenza Stato-Città ai sensi dell'art. 1, comma 2-ter del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 (cd. decreto Milleproroghe).

(29) Il punto era già stato rilevato dall'*Indagine conoscitiva* promossa dalla I commissione della Camera dei deputati (novembre 2016) sulle forme associative.

(30) Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 33/2019, su cui si v. i commenti di S. MATARAZZO, *Corte costituzionale n. 33/2019 e gestione associata: verso il superamento dell'obbligatorietà per i piccoli Comuni?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2019; A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2019, p. 523 ss.

slatore pensa di effettuare sull'ordinamento delle Unioni, per renderle più idonee sia sul piano della funzionalità che su quello della rappresentatività; in altre parole, per far sì che ancora rappresentino la soluzione preferenziale per i territori più fragili, dove, davvero, solo l'Unione può "fare la forza"<sup>31</sup>.

### ***3. La Strategia nazionale per le Aree interne: uno nuovo approccio nel contrasto allo spopolamento***

Parallelamente ai processi di riordino territoriale a mezzo di fusioni e Unioni di Comuni avviati, come visto nei paragrafi precedenti, a partire almeno dagli anni Novanta del secolo scorso e sfociati da ultimo nella l. 56/2014, in tempi recenti il Governo italiano ha progressivamente manifestato, con modalità e strumenti differenti, un'attenzione ulteriore per i Comuni minori e i territori periferici del Paese.

Contemporaneamente alla riforma avviata con la legge Delrio, che, come noto, avrebbe dovuto sfociare ad esito del processo di revisione costituzionale in un più ampio ridisegno territoriale interessante principalmente il livello di area vasta, ma imperniato sul rafforzamento dell'unità locale di base<sup>32</sup>, in quegli stessi anni emergeva infatti, per la prima volta, anche una sensibilità specifica nei confronti delle aree più fragili del Paese, caratterizzate da scarsità di servizi e infrastrutture<sup>33</sup>.

È nel Programma nazionale di riforma del 2014, coevo ai lavori parlamentari che porteranno alla legge Delrio, che il Governo preannunciava

---

(31) Sull'importanza di una politica che investa sull'attivazione di una cultura istituzionale di tipo cooperativo, con incentivi selettivi volti a premiare i comportamenti virtuosi ed una strategia di lungo periodo volta al miglioramento della capacità istituzionale, si v. le riflessioni condotte, anche in comparazione con il caso francese, da P. MESSINA, *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, in *questa Rivista*, 2017, p. 1057 ss.

(32) Su questi aspetti, sia qui consentito il rinvio a M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 7, 2019, pp. 1-26.

(33) Manifestano la medesima attenzione anche altre disposizioni normative di settore adottate in quegli stessi anni, come la l. 194/2015 in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare e la l. 157/2017 recante misure di sostegno e valorizzazione a favore dei piccoli Comuni.

infatti l'avvio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)<sup>34</sup>, a valere principalmente sui fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) oltre che su specifiche risorse nazionali messe a disposizione a partire dalla legge di stabilità 2014<sup>35</sup>.

Sotto la spinta dell'UE, che, nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020, a sua volta, aveva dato avvio per la prima volta a strategie nazionali di sviluppo urbano «per far fronte alle sfide economiche, am-

---

(34) La Strategia nazionale per le aree interne nasce in realtà, in anni precedenti, tra il 2012 e il 2013 ad esito di un accordo politico, reiterato negli anni successivi, tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole e forestali, della salute, a seguito di un confronto con le Regioni, ANCI e UPI. Cfr., su questi aspetti, il DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA, SEZ. III - PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2014, deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2014, in particolare p. 222 ss. Sulla SNAI e sulla situazione delle aree interne in Italia, cfr., in dottrina, L. CORAZZA, R. DIPACE, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PASSAGLI (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Catanzaro, Rubettino Editore, 2017, p. 81 ss.; J.G. MACCHI, A. PALUMBO, *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, CISGE, Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici, Roma, 2019; A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018; G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2017, p. 675 ss.; M. DELLA MORTE, A. GLIATTA, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, 6, 2017, p. 1270 ss. W. TORTORELLA, G. MARINUZZI, *I Comuni di aree interne: il target territoriale di una strategia nazionale*, in *Comuni d'Italia*, 1, 2016, p. 65 ss.; M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne"*. *La Carta europea dell'autonomia locale*, in corso di pubblicazione in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM.

(35) Come noto, nel ciclo di programmazione 2014-2020, sono stati previsti il Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR, il Fondo sociale europeo - FSE e, per i Paesi che ne beneficiavano, il Fondo di coesione, nonché il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale - FEASR e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca - FEAMP. Alle risorse dei fondi comunitari, specificamente destinati alla creazione di «nuove opportunità di lavoro e ricchezza per gli individui» (nei settori tutela del territorio, valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, sistemi agro-alimentari e sviluppo locale, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato), la legge di stabilità 2014 (l. n. 147/2013, art. 1, commi 13-17) aggiunse 90 milioni di euro per il «miglioramento della qualità dei servizi» essenziali (salute, istruzione e mobilità). Fondi questi ultimi integrati, poi, dalla legge di stabilità 2015 con ulteriori 90 milioni di euro per il triennio 2015-2017 e, quindi, dalla legge di stabilità 2016 di ulteriori 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018. Con la legge di bilancio per il 2018 (l. n. 205/2017, art. 1, commi 895-896) la Strategia per le aree interne è stata finanziata con ulteriori 91,2 milioni di euro, di cui 30 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 31,8 milioni per il 2021, e, da ultimo, la legge di bilancio per il 2020 (l. n. 160/2019, art. 1 comma 314) ha incrementato di altri 200 milioni di euro la dotazione finanziaria, assegnando alla SNAI 60 milioni di euro per il 2021 e 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023.

bientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali<sup>36</sup>, l'Italia, con l'Accordo di partenariato 2014-2020 e il successivo PON *Governance* e Capacità Istituzionale<sup>37</sup>, avviava così concretamente una strategia nazionale per la promozione e lo sviluppo delle aree maggiormente depresse del Paese<sup>38</sup>.

Osservata con interesse da molti Stati europei, la SNAI costituisce senza dubbio, all'interno dell'Unione, un caso paradigmatico di politiche pubbliche a favore dei territori più marginali, ponendosi a completamento e integrazione degli strumenti già pensati per le aree urbane e più sviluppate del Paese<sup>39</sup>.

Prefiggendosi come principali obiettivi il contrasto al declino demografico, sociale ed economico e la valorizzazione delle potenzialità di sviluppo di questi territori, la SNAI interviene, sia pure con alcuni ritardi, con politiche di sostegno a favore di 72 aree interne "pilota".

La risposta alla condizione di isolamento, alla difficoltà nell'accesso ai servizi pubblici c.d. di cittadinanza, allo stato di fragilità e scarsa manutenzione dei territori e di arretramento delle infrastrutture, alla situazione di degrado culturale e all'assenza di politiche di innovazione, individuate come cause principali dello spopolamento di numerosi Comuni italiani, è plurima e composita, puntando la Strategia anzitutto al rafforzamento delle capacità organizzative e di *governance* istituzionale delle amministrazioni locali, all'incremento e al miglioramento della qualità dei servizi di *welfare*, cui si affiancano specifici progetti di sviluppo

---

(36) Vd. art. 7, par. 1 del Regolamento (UE) 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre del 2013.

(37) I criteri e le modalità attuative della Strategia sono stati fissati nell'Accordo di partenariato, adottato con decisione di esecuzione della Commissione europea del 29 ottobre 2014 (C(2014) 8021 final). Successivamente, con delibera 28 gennaio 2015, n. 9, il CIFE ha approvato gli indirizzi operativi della Strategia, provvedendo al riparto delle somme stanziare. Il PON *Governance* e Capacità istituzionale è stato quindi approvato con decisione di esecuzione della Commissione europea del 23 febbraio 2015 (C(2015) 1343 final).

(38) Prevista, più precisamente, all'interno dell'Asse 1, Azione 1.3.5 (Interventi per la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale).

(39) Cfr., su questi aspetti, M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne"*. *La Carta europea dell'autonomia locale*, cit.

del patrimonio naturale e culturale, di rilancio del comparto turistico e delle filiere produttive.

Punto di partenza è stata una mappatura delle aree interne italiane, sulla base di una prima classificazione dei Comuni suddivisi in centri con caratteristiche di “polo”, “polo intercomunale” o di “cintura” secondo un criterio di capacità di offerta dei servizi dell’istruzione, della salute e della mobilità (c.d. centri di offerta dei servizi essenziali)<sup>40</sup> o di relativa prossimità rispetto a questi. Ad essi si affiancano i Comuni classificati esattamente come aree interne in funzione della distanza da tali centri e ulteriormente distinti in tre fasce tra “aree intermedie”, “periferiche” e “ultraperiferiche”<sup>41</sup>.

L’attività conoscitiva ha restituito così un quadro di forte divario civile, sociale ed economico tra le aree interne e i principali centri urbani del Paese: oltre un terzo dei Comuni presenti in queste aree si trova in una condizione di scarsa accessibilità ai servizi scolastici, sanitari e alle infrastrutture, con una distanza dai centri di offerta dei servizi essenziali pari a 45-75 minuti (area periferica) e oltre 75 minuti di percorrenza (area ultraperiferica) dal polo più vicino. Inoltre, come si legge ancora nella Strategia, queste aree hanno conosciuto a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, parallelamente all’affermarsi di una forte differenziazione nei processi di industrializzazione e crescita economia del Paese, intensi fenomeni di marginalizzazione, de-antropizzazione e depauperamento, determinati dalla riduzione della popolazione sotto la soglia critica, da fenomeni migratori, dall’invecchiamento demografico,

---

(40) Il “centro di offerta di servizi” viene individuato come quel «Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l’offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver». Cfr. *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013*, p. 24 ss, e per ulteriori approfondimenti, si veda altresì *Le Aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, disponibile al seguente indirizzo: [http://www.dps.tesoro.it/Aree\\_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI\\_03%20marzo\\_2013.pdf](http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf).

(41) Su un totale di 8.092 Comuni italiani (dati riferiti al 2011), la Strategia ha qualificato come “polo” 219 Comuni (2,7%), come “polo intercomunale” 104 Comuni (1,3%) e come “cintura” 3.508 Comuni (43,4%); sono stati fatti rientrare nelle “aree intermedie” 2.377 Comuni (29,4%), nelle “aree periferiche” 1.526 Comuni (18,9%) e, infine, nelle “aree ultraperiferiche” 358 Comuni (4,4%).

da una condizione di isolamento geografico e di fragilità ambientale e paesaggistica (molti dei Comuni interessati sono montani o in zone ad alto rischio sismico), nonché da una forte riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del c.d. "capitale territoriale".

Dati preoccupanti, se solo si considera che sono stati qualificati come area interna più della metà dei Comuni italiani (il 53%), che si estendono su circa il 60% della superficie nazionale e nei quali risiede il 23% della popolazione. Al contempo, tuttavia, si tratta di Comuni che, se pure sottoposti a forme di sfruttamento economico e produttivo che non hanno generato benefici rilevanti nel tempo, dispongono tuttora di importanti risorse ambientali e culturali – il 69% dei Comuni delle aree interne appartiene a Siti d'Importanza Comunitaria (Sic) – con una forte specializzazione nell'agricoltura e nel turismo talora con tassi di rendimento anche superiori rispetto alla media nazionale, e una significativa vocazione per il commercio e l'artigianato, settori sui quali la Strategia punta precisamente per un rilancio di questi territori.

Il processo di selezione delle aree interne ammesse ai finanziamenti, completatosi nel corso del 2017, è avvenuto attraverso una procedura di istruttoria pubblica che ha visto il coinvolgimento dello Stato, delle Regioni e della Province autonome interessate.

Come detto, sono state 72 le aree interne selezionate<sup>42</sup>. Esse comprendono 1.077 Comuni per un totale di circa 2 milioni di abitanti e vanno da un minimo di due ad un massimo di cinque per ogni Regione o Provincia autonoma: un numero relativamente ridotto, se si considera che

---

(42) Come evidenziato dal Cipe nella *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale Aree Interne*, gennaio 2019, nei Comuni inclusi nelle 72 aree selezionate, in prevalenza montani, si registra una tendenza allo spopolamento assai significativa: il declino demografico, nel corso dell'ultimo intervallo censuario (2001-2011), è pari al 4,4% a fronte di un incremento medio della popolazione italiana pari al 4,3%. Nel periodo 2011-2017 si è registrato, inoltre, un'ulteriore perdita di residenti del 3,2%, mentre la popolazione media italiana è cresciuta del 1,9%. Lo stesso dato sulla densità abitativa (49 ab./kmq), quattro volte più basso rispetto al parametro nazionale (200 ab./kmq), contribuisce a descrivere la situazione di forte spopolamento di questi territori. Anche i dati sui flussi migratori non sono particolarmente incoraggianti, con un tasso di abbandono ben maggiore rispetto a quello di chi decide di vivere in queste aree. Infine, la stessa presenza di stranieri – pari al 5,6% – è nettamente inferiore rispetto alla media nazionale (8,7%). Da ultimo vale segnalare che nonostante gli alti tassi di ricettività turistica delle aree selezionate, il livello reddituale medio della popolazione residente resta piuttosto basso, attestandosi intorno ai 20.608 euro annui per contribuente contro il dato medio nazionale pari a 25.085 euro.

le aree individuate rappresentano il 13,4% dei Comuni italiani e il 26% dei Comuni classificati come aree interne. Peraltro, secondo le stime ufficiali, al 30 giugno 2019, solo per 44 aree sono state approvate le rispettive Strategie d'area e sottoscritti 22 Accordi di Programma Quadro<sup>43</sup>. Si tratta, ad ogni buon conto, di un processo particolarmente complesso, che vede coinvolti numerosi soggetti e consta di diversi momenti programmatici e di vera e propria progettazione delle azioni e degli interventi da realizzare.

Per quanto riguarda anzitutto la *governance* della Strategia, essa è imperniata su un apposito Comitato tecnico aree interne (CTAI), coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e composto da diverse amministrazioni statali e non<sup>44</sup>, cui sono affidati i procedimenti di selezione delle aree ammesse ai finanziamenti, la definizione delle Strategie d'area e la verifica del rispetto dei cronoprogrammi.

La fase di programmazione e progettazione vera e propria, invece, prende avvio con la definizione del "Preliminare di Strategia", nel quale i Sindaci dei Comuni interessati definiscono le priorità e gli obiettivi da perseguire, in coerenza con le proposte di intervento già previste nella c.d. "Bozza di Strategia" e preventivamente sottoposte dai territori allo stesso CTAI e alla Regione interessata.

Al Preliminare fa seguito la "Strategia d'area", con cui vengono individuate le azioni e gli interventi di sviluppo da realizzare, collegati a specifici indicatori di risultato, e cui si giunge dopo una più approfondita

---

(43) Si tratta di dati comunque in crescita. Ad Aprile di quest'anno le Strategie di area approvate e gli Accordi di programma quadro sottoscritti sono rispettivamente 52 e 25. Cfr. S. COSTANTINI, *Lo stato di attuazione della SNAI*, intervento al webinar organizzato da FORMEZ PA (16 aprile 2020), *Aree interne, il valore dell'associazionismo comunale nelle emergenze*, i cui materiali sono disponibili al seguente indirizzo: <http://eventipa.formez.it/node/215871>.

(44) Il Comitato è composto dall'Agenzia per la coesione territoriale, dal Dipartimento affari regionali, le autonomie e lo sport e dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dai Ministeri delle politiche agricole, alimentari e forestali, dei beni e delle attività culturali e del turismo, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e ancora da INEA, ISFOI, dalle associazioni rappresentative degli Enti locali (ANCI e UPI), dalla Regione o dalla Provincia autonoma interessata.



fase di progettazione degli interventi e di ricerca e coinvolgimento degli attori, anche privati, necessari per la loro attuazione.

Il passaggio successivo all'approvazione della Strategia d'area e alla verifica, sempre da parte del Comitato tecnico, della sussistenza del pre-requisito sull'esercizio associato dei servizi e delle funzioni d'area (su cui v. *infra*), è la sottoscrizione dell'«Accordo di programma Quadro» da parte del Sindaco referente, dell'Agenzia per la Coesione territoriale e dei diversi Ministeri interessati. L'Accordo di programma Quadro definisce concretamente e in maniera coordinata il complesso degli interventi pubblici da realizzare in ogni area, tramite l'assunzione di impegni espliciti da parte di tutte le amministrazioni coinvolte e la puntuale definizione delle fonti finanziarie a copertura delle varie azioni previste.

#### *4. Il ruolo della cooperazione intercomunale nella Strategia Nazionale per le aree interne: un primo bilancio*

Secondo quanto previsto dall'Accordo di Partenariato, nella procedura di selezione pubblica dei Comuni ammessi a partecipare alla SNAI sono state valutate non solo l'effettiva situazione di fragilità in relazione all'accesso ai servizi di cittadinanza e la sussistenza di valori di criticità rispetto a precisi indicatori demografici, economici, sociali o ambientali prefissati, ma lo Stato, attraverso il CTAI, e le Regioni, sono stati chiamati ad apprezzare anche la capacità degli enti proponenti di «promuovere (o impegnarsi a promuovere) Unioni o Associazioni di servizi effettive, che comprendano un numero sufficientemente elevato di Comuni» e di «dimostrare una adeguata capacità nel campo della progettazione dello sviluppo locale e aver costituito forme di partenariato per l'attuazione di tale progettazione (attraverso la partecipazione dei Comuni a enti/istituzioni locali quali Parchi, Comunità montane, GAL, distretti, contratti di fiume ecc.)»<sup>45</sup>.

In tal modo, la scelta è potuta ricadere non solo sulle aree più bisognose del Paese – un criterio preferenziale era previsto per le aree periferiche e ultraperiferiche – ma, tra queste, su quelle che già presentassero una capacità di cooperazione interistituzionale, e, dunque, fossero in

---

(45) Accordo di Partenariato 2014-2020.

grado di attuare i progetti di sviluppo locale promossi dalla Strategia attraverso forme di gestione associata dei servizi e delle funzioni amministrative ovvero tramite processi di fusione.

L'accertamento in sede istruttoria del pre-requisito associativo, funzionale, dunque, alla stessa creazione di un «sistema intercomunale permanente» lontano dalle formule di collaborazione a carattere temporaneo impiegate negli anni Novanta del secolo scorso a partire dalla stagione della c.d. programmazione negoziata, ha dunque assunto una precisa valenza condizionante ai fini dell'ammissibilità delle aree interne alla Strategia, quest'ultima collocandosi così pienamente nel solco delle riforme di riordino territoriale dei piccoli Comuni e con queste condividendo la medesima visione.

Secondo del resto quanto indicato nelle *Linee Guida relative al pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*<sup>46</sup>, redatte dal CTAI, il requisito deve essere soddisfatto proprio attraverso la costituzione di un'Unione di Comuni ovvero tramite la sottoscrizione di una convenzione.

Più precisamente, per i Comuni con meno di 5.000 abitanti<sup>47</sup>, tenuti al rispetto degli obblighi di gestione associata, l'assolvimento del requisito coincide con l'esistenza o la costituzione di un'Unione obbligatoria. Per i Comuni esenti, invece, è stata richiesta come condizione minima il ricorso alla forma più flessibile della convenzione<sup>48</sup>. La gestione in forma associata deve riguardare, in ogni caso, almeno due funzioni fonda-

---

(46) Cfr. *Il pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*, versione aggiornata del 1 giugno 2017. Il documento è pubblicato sul sito dell'Agenzia per la coesione territoriale e disponibile al seguente indirizzo: [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti\\_di\\_lavoro/index.html](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html)

(47) Ovvero 3.000 se appartenenti o appartenuti a una Comunità montana. Le Linee guida fanno salve le diverse disposizioni previste nelle legislazioni regionali.

(48) Nel caso in cui nell'area selezionata sussistano una pluralità di convenzioni sottoscritte a geometria variabile, le Linee guida richiedono inoltre la riconduzione della gestione associata all'interno di una sola convenzione, o, comunque, la riduzione degli atti convenzionali ad un numero minimo. Sono ammesse convenzioni che includono Comuni esterni all'area. Le convenzioni devono avere una durata minima di tre anni e prevedere la costituzione di uffici comuni nonché di un ufficio di coordinamento a supporto del Sindaco referente e dell'Assemblea dei Sindaci.

tali tra quelle previste dall'art. 19, comma 1, del d.l. 95/2012<sup>49</sup> e coinvolgere almeno il 60-70% dei Comuni appartenenti all'area selezionata. Le Linee guida hanno fissato il termine ultimo per l'assolvimento del requisito associativo in un momento successivo alla definizione della Strategia d'area ma antecedente alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro.

La creazione di un «sistema intercomunale permanente» all'interno delle aree selezionate, come si intuisce, è un percorso complesso che richiede tempo per la sua attuazione. Lo sforzo compiuto in questi primi anni di applicazione della Strategia, specie nelle quarantotto aree che hanno già assolto il pre-requisito associativo e nelle ventidue che hanno siglato l'Accordo di Programma Quadro, è dunque certamente meritorio. E ciò, soprattutto, ove si considerino le condizioni di criticità e di differenziazione amministrativa che presentavano in partenza i Comuni partecipanti proprio rispetto all'assolvimento del requisito in questione<sup>50</sup>, anche in conseguenza dell'esistenza di esperienze associative pregresse, più o meno attive e consolidate e, dunque, dello stesso diverso impatto prodotto nel corso almeno dell'ultimo decennio dalle singole politiche regionali di riordino territoriale<sup>51</sup>.

I dati ad oggi disponibili<sup>52</sup> evidenziano, ad ogni modo, un *trend* positivo, ancorché non definitivo, nel potenziamento della cooperazione in-

---

(49) Ad eccezione delle funzioni fondamentali in materia di gestione dei rifiuti e di quelle relative ai servizi sociali, previste dalle lett. f) e g) della medesima norma. In sede attuativa il CTAT, su richiesta dei Comuni, ha comunque ammesso il potenziamento della gestione associata dei servizi sociali ai fini dell'assolvimento del pre-requisito associativo.

(50) Condizioni di criticità rappresentate dal fatto che molti dei Comuni ricompresi nelle singole aree-progetto hanno al contempo popolazioni inferiori e superiori alla soglia dei 5.000 abitanti, talora aderiscono a forme associative a geometria variabile nelle quali sono ricompresi Comuni esterni o, ancora, di natura giuridica difforme di derivazione regionale o europea (GAL, IRI, etc.), e, infine, presentano peculiarità ordinali specifiche derivanti, in alcuni casi, dalla stessa appartenenza a due o più Province limitrofe o dalla loro collocazione all'interno di territori metropolitani. Per maggiori riferimenti, si veda il volume a cura di IFEL-ANCI e FORMEZ PA, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, 2019.

(51) Su cui si rinvia a M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, cit., p. 95 ss.

(52) Secondo quanto riportato dal CIPE nella *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale sulle Aree interne*, cit., p. 37 (dati riferiti al 31 gennaio 2018), la costruzione del sistema intercomuna-

tercomunale, mentre non si registrano ancora casi di fusione tra i Comuni partecipanti.

Le Regioni con il maggior numero di aree interne che hanno costituito una forma di cooperazione intercomunale sono l'Emilia-Romagna, la Lombardia e la Sicilia (con 4 aree), seguono il Veneto, l'Umbria e le Marche (con 3 aree), mentre solo la Basilicata consta di una sola area che ha concluso il percorso associativo, le restanti Regioni, infine, si attestano tutte su 2. A ciò si aggiunga l'ulteriore dato che in 6 Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Sardegna, Umbria e Valle d'Aosta) e nella Provincia autonoma di Trento le aree che hanno soddisfatto il requisito sono tutte le aree partecipanti alla SNAI.

Per quanto riguarda invece la formula associativa prescelta dai Comuni, si rileva una preponderanza per la soluzione flessibile della convenzione: sono 18 le aree ad aver avviato il processo di aggregazione intercomunale mediante la stipula di una o più convenzioni; altre invece hanno preferito potenziare ulteriormente l'Unione di Comuni (11 aree) o la Comunità montana (3 aree) già esistente.

La convenzione, inoltre, è stata utilizzata per instaurare forme di collaborazione tra Unioni di Comuni e Comuni esterni (3 aree), altre Unioni di Comuni (4 aree) o Comunità montane (9 aree) limitrofe. In 38 aree la soluzione associativa adottata ha coinvolto la totalità dei Comuni aderenti, nei casi rimanenti la soglia richiesta è comunque stata raggiunta. Infine, con riferimento ai tipi di funzione e di servizi associati, la gran parte delle aree ha optato per le funzioni in materia di protezione civile (32 aree), catasto (30) e organizzazione generale dell'amministrazione (19), in alcuni casi limitata solo al SUAP e alla CUC. 17 aree hanno conferito anche la gestione dei servizi relativi a trasporto pubblico, illuminazione e viabilità, cultura, sport e tempo libero, politiche giovanili; in 15 hanno puntato sui servizi scolastici ed educativi; 13, infine, sono le aree che hanno conferito le funzioni di pianificazione urbanistica e in materia di governo del territorio. Importante, da ultimo, sembra anche il

---

le permanente ha conosciuto un'accelerazione significativa nel 2018, al termine del quale avevano assolto il requisito associativo ulteriori 14 aree, per un totale di 37. I dati ufficiali più recenti, riferiti al 30 giugno 2019, individuano un totale di 48 aree. cfr. IFEEL-ANCI, FORMEZ PA, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, cit., p. 109 ss.

dato concernente la scelta di 18 aree di conferire alla forma associativa anche funzioni ulteriori, diverse da quelle normativamente individuate, come la gestione e lo sviluppo del turismo (9 aree) e i servizi informativi e digitali (18 aree)<sup>53</sup>.

### *5. Alcune considerazioni conclusive*

Come si nota, il processo legato alla SNAI è ancora agli inizi e sconta un complessivo ritardo dovuto a numerosi fattori, a cominciare dal disallineamento tra l'avvio della Strategia, diverse modifiche intervenute di recente nella *governance* istituzionale di livello statale e l'approvazione dei POR 2014-2020, passando per alcune complessità riscontrate nell'attuazione della Strategia medesima e diverse criticità amministrative dei Comuni, che non sempre dispongono di risorse umane in grado di progettare e gestire gli interventi di sviluppo. Ciò detto, allo stato, sembra comunque potersi trarre una cauta ma fiduciosa valutazione positiva di quest'esperienza, peraltro ancora in divenire.

D'altra parte, se un merito alla Strategia va riconosciuto, certamente questo va ascritto alla scelta di combinare, per la prima volta, gli obiettivi del riordino territoriale dei piccoli Comuni, perseguiti, come visto, a fasi alterne e con risultati più o meno significativi a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, con strategie di programmazione e incentivazione dello sviluppo locale specificamente destinate ai territori più fragili del Paese.

Se, dunque, anche nelle più recenti legislazioni di riforma in materia di fusioni e di cooperazione intercomunale è sempre mancato un esplicito riferimento al contrasto allo spopolamento, puntando il legislatore statale a conseguire risparmi di spesa più che a incentivare concrete dinamiche di sviluppo territoriale, questo cambio di passo va senz'altro registrato con favore.

In questo senso la SNAI costituisce sicuramente un'esperienza avanzata, ma che andrebbe ulteriormente irrobustita, sostenuta, anche economicamente, ed estesa il più possibile su tutto il territorio nazionale.

---

(53) Cfr. su questi aspetti Ifel-Anci, Fornez Pa, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, cit., spec. p. 109 ss.

L'auspicio, quindi, è che la creazione di «sistemi intercomunali permanenti» nelle aree interne del Paese possa davvero consentire il rafforzamento amministrativo dei piccoli Comuni, il miglioramento dei servizi e l'innescare di reali e concreti meccanismi di crescita economica.

Del resto, questa sembra l'unica strada percorribile dinanzi ad uno scenario nazionale diviso in maniera ormai sempre più netta dalla presenza di due sistemi locali gravitanti, da un lato, su poli urbani di grandi o medie dimensioni in cui si concentra la ricchezza del Paese, e, dall'altro, su centri minori, piccoli borghi e insediamenti montani in via di progressivo abbandono.

Occorrerebbe, dunque, puntare con maggiore convinzione sulle aggregazioni comunali, rivedendo il regime delle fusioni anche attraverso la fissazione di specifici requisiti dimensionali e demografici, superare i limiti della disciplina ordinamentale delle Unioni e prevedere nuove soluzioni e formule di *governance* interistituzionale maggiormente in grado di adeguarsi alla varietà delle esperienze associative emerse in questi anni, rilanciare l'originaria vocazione dei Programmi di riordino territoriale regionali, infine, intensificare i finanziamenti.

D'altra parte, anche in vista delle opportunità che dischiuderà il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, specie nella grave emergenza sanitaria che stiamo attraversando, l'esperienza della SNAI non dovrebbe rimanere isolata, ma, in continuità con i principi della collaborazione interistituzionale e del coordinamento amministrativo perseguiti dalla legge Delrio, essa andrebbe integrata e coordinata all'interno di un più ampio riavvio del processo riformatore degli Enti locali italiani, che, dopo lo stallo del 2016, non può ormai davvero più farsi attendere.



## Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della *governance* territoriale, tra specialità urbana e aree interne

*Enrico Carloni*

*Il saggio riflette sul problema del governo territoriale in Italia, da un punto di vista istituzionale, focalizzando l'attenzione sulle aree "non metropolitane". Il sistema italiano si è sviluppato mostrando disattenzione alla questione del governo istituzionale dei territori meno densamente abitati: una questione che è sempre più avvertita e comincia a porsi con decisione nel dibattito pubblico. Un problema che non può essere risolto solo da strategie di associazionismo tra piccoli Comuni e che richiede un nuovo investimento su politiche territoriali e attori istituzionali adeguati. In questo contesto, in particolare, il lavoro si sofferma sui limiti di un approccio centrato sulle realtà metropolitane e su interventi "marginali" relativi alle "aree interne", sull'efficacia ed i limiti delle politiche di fusione ed associazionismo locale, per riflettere quindi su un nuovo ruolo che può essere riconosciuto alle Province e quindi su un nuovo assetto differenziato e modulare del governo provinciale dell'area vasta.*

### 1. *Premessa*

Nel decennio che ci siamo lasciati alle spalle, il sistema italiano è stato caratterizzato da una serie di riforme<sup>1</sup>, a volte operate per abbandono nel quadro di scelte orientate prioritariamente al risparmio della spesa pubblica, a volte realizzate seguendo e assecondando dinamiche di tipo sociale ed economico (come quelle volte alla razionalizzazione/efficientamento delle reti dei servizi bancari, commerciali, postali, sanitari, ferroviari, dei trasporti, e così via) ma così aggravando un quadro di squilibri territoriali e non ultimo di insufficienze istituzionali. La riforma

---

(1) Per una riflessione complessiva, cfr. F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 1, 2018, p. 81 ss.



delle Province si colloca in questo scenario, anche al di là delle intenzioni dei suoi protagonisti, ed è maturata in un contesto nel quale è stato decisivo l'impovertimento finanziario del complessivo sistema dei poteri locali<sup>2</sup> ed il processo attuativo: in generale, il percorso riformatore sviluppatosi in questa cornice ha comunque segnato il punto di arrivo di una tendenza al ripensamento per via ordinaria del disegno costituzionale<sup>3</sup> affermatosi all'alba del nuovo millennio. Ne è risultato<sup>4</sup>, in termini che cercheremo di tratteggiare, un abbandono delle periferie del Paese, all'interno peraltro di un "disordinamento" degli Enti locali<sup>5</sup> che pare aver mancato quelli che erano gli obiettivi della vigilia, sia in termini di efficienza di un sistema amministrativo semplificato, sia di risparmio di spesa, e che pare al contempo aver accelerato un processo di emersione di una crisi del tessuto territoriale oramai evidente<sup>6</sup>.

---

(2) Ai risparmi già previsti, la legge di stabilità per il 2015 (art. 1, c. 418, legge n. 190 del 2014) ha aggiunto un risparmio di spesa corrente dell'importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dal 2017 in capo agli enti di area vasta (specie provinciale). Una previsione così eccessiva da costringere poi lo stesso legislatore a intervenire per rifinanziare perlomeno le funzioni fondamentali degli enti di area vasta.

(3) I giudizi sulla riforma sono, peraltro, non univoci, specie ponendo attenzione al progetto originario non mancano tuttora valutazioni criticamente positive: cfr. es. M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 7, 2019, p. 26: «Se (...) un merito può ascriversi al legislatore del 2014 è quello di aver saputo introdurre una visione innovativa del sistema locale, avanzata ed aggiornata alle più recenti dinamiche nazionali ed europee». Cfr. già diffusamente L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014.

(4) Sull'attuazione della riforma, cfr.: C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, p. 99 ss.; ID., *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, p. 44 ss.; F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Regioni*, 2017, p. 953 ss.; ISSIRFA-CNR, *Gli Enti Locali dopo la "legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione, Rapporto di ricerca*, gennaio 2018; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, cit.

(5) Cfr. criticamente, da angolazioni diverse, G.C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Amministrazione in cammino*, 2015; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *questa Rivista*, 3, 2015, p. 533 ss.; F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016; F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e carta europea delle autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, p. 25.

(6) Cfr. in questo senso, per tutti, i numerosi contributi in A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, 2018; E. BORGHI, *Le aree interne*

L'accresciuta sensibilità ambientale nell'età del cambiamento climatico e la criticità che sta connotando i territori più densamente abitati nella pandemia convergono ora verso un ripensamento delle coordinate di sviluppo del Paese, con l'emergere ed il rafforzarsi dell'attenzione all'esigenza di "riabitare l'Italia": un Paese lungo, fatto di realtà molto diversificate, eccessivamente svuotatosi nelle sue aree rurali e montane, sia in termini demografici, sociali, economici, persino agricoli, e non ultimo istituzionali.

L'obiettivo di questo lavoro è riflettere, da un versante giuridico, su questioni per lungo tempo tenute sottotraccia e percepite come marginali, al pari delle aree territoriali che progressivamente assistevano ad un peggioramento delle proprie *performance* economiche, sociali, politiche ed amministrative. Un discorso che può assumere a baricentro i territori delle c.d. "aree interne", ma che in realtà deve articolarsi su un orizzonte più esteso, posto che l'assommarsi di questioni come quella dei Comuni "piccoli" (tali perché piccoli, spopolati o poveri)<sup>7</sup>, dei Comuni "minimi"<sup>8</sup>, dei Comuni distanti dalle reti di servizi<sup>9</sup>, che si incrociano con quelle tradizionali dei Comuni "montani" e si integrano con specifiche questioni di fragilità organizzativa, richiede una risposta che va ben al di là di quella che si compone con la "strategia" rivolta alle marginalità più evidenti.

---

*terne e la questione territoriale*, Roma, Donzelli, 2017.

(7) Riprendendo la tassonomia proposta da E. BORGHI, *Piccole Italie*, cit., che individua come "piccoli" i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, ma anche quelli "poveri" (e quindi con un reddito complessivo inferiore a quello di un Comune di 5.000 abitanti con reddito pro capite medio), o "spopolati" (al di sopra dei 5.000 abitanti, ma su un'area territoriale più estesa e quindi con densità abitativa comunque inferiore ai 50 abitanti per chilometro quadrato): per un totale di 6.300 Comuni complessivi rientranti in questa casella (*ivi*, p. 51).

(8) Il 76% dei piccoli Comuni (v. *supra*) sono classificati come "minimi" o per popolazione (al di sotto dei 2.000 abitanti) o perché, di nuovo, "poveri" o "spopolati" (e quindi per densità o reddito al di sotto di un ipotetico Comune "medio" di 2.000 abitanti).

(9) Che è il criterio utilizzato per individuare le "aree interne" nella relativa Strategia nazionale, posto che vi rientrano le aree «significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità)» (oltre che «ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione»).

Aree “marginali”<sup>10</sup> che dunque comprendono ma non si esauriscono nelle aree interne: marginali per ragioni geografiche ma anche per coordinate di sviluppo, “interne” perché concentrate sulle zone montane ma soprattutto perché distanti dai luoghi dello sviluppo e dalle reti di servizi. Zone montane, insulari, ma anche distretti e fondivalle in crisi demografica ed economica: aree di spopolamento a favore delle città e dei contesti territoriali più dinamici, che già solo per la strategia per le aree interne ricomprendono potenzialmente il 60% del territorio, il 52% dei Comuni, il 22% della popolazione italiana<sup>11</sup>.

Un discorso che comporta una riflessione intorno ai riferimenti costituzionali, primo tra tutti il principio di differenziazione<sup>12</sup>, che ha conosciuto una valorizzazione inusuale, anche se non necessariamente funzionale, nel quadro del disegno tratteggiato dalla legge n. 56 del 2014<sup>13</sup>. Un principio che al contempo ne è risultato esaltato in termini da rileggere anche perché incoerenti con il complessivo scenario costituzionale: con l’obiettivo di porre una serie di problemi da tempo irrisolti ed al contempo delineare alcuni possibili percorsi di ripensamento dell’ordinamento locale in linea con i diversi pezzi del *puzzle* costituzionale che l’evoluzione del sistema italiano ha lasciato via via sul tavolo. In questo discorso, in cui il tema della marginalità diventa più esteso e più largo, non limitato alle “riserve” volte a sostenere i contesti nei quali questi problemi si pongono in termini maggiori (le aree interne), il baricentro del ragionamento diventano le Province, ad intendere con questo termine quelle istituzioni territoriali distribuite omogeneamente sui territori non metropolitani ed in grado di confrontarsi, con adeguata capacità tecnico-organizzativa, con contesti territoriali meno densamente abitati

---

(10) Parla di un’Italia «del margine», A. DE ROSSI, *L’inversione dello sguardo. Per una nuova rappresentazione territoriale del Paese Italia*, in A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l’Italia*, cit., p. 4.

(11) Si v. in questo senso M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e “aree interne”*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, in corso di pubblicazione.

(12) Cfr. diffusamente E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

(13) L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017.

ma non per questo meno bisognosi di cura e meno preziosi in un'ottica complessiva di tipo sociale, economico ed ambientale.

## 2. I limiti della “specialità urbana”

L'evoluzione dell'ordinamento colloca, ora più di prima, le città al centro delle strategie di sviluppo, in un disegno che ha una prospettiva locale, nazionale ed europea. Le città conoscono un momento di particolare centralità<sup>14</sup>, nello scenario non solo italiano<sup>15</sup>: le città, non i Comuni, se con “Comuni” intendiamo gli enti territoriali autonomi minori, eguali gli uni agli altri a prescindere dalla loro dimensione, da tempo “svuotati” delle proprie funzioni di trasformazione dallo Stato centrale del quale sono divenuti strumenti<sup>16</sup>. E tra le città, in modo specifico, alcune città, le maggiori, individuate dal legislatore e destinatarie di un regime differenziato per il governo del territorio in cui insistono (e che a volte, più semplicemente, lo circonda).

Tra i tanti dati disponibili e spesso evidenziati in documenti ufficiali, basti pensare a quelli che accompagnavano la riforma Delrio e ne segnavano la prospettiva «con centralità urbana»: nel 2014 metà della popolazione mondiale e il 72% della popolazione europea abitavano in aree urbane, mentre resta ferma la stima che immagina nel 2050 quasi l'80% della popolazione mondiale residente in aree urbane<sup>17</sup>. La decisione, chiara in particolare nella legge Delrio (ma della quale si avvertono le tensioni più risalenti), di una articolazione differenziata dei mo-

(14) «Se vi è un luogo sul quale in questi anni si è concentrata l'attenzione delle scienze sociali, quello è sicuramente la città»: cfr. D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 947.

(15) Su questi temi cfr. es. L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, il Mulino, 2012; OECD, *National Urban Policy in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing, 2017; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, pp. 235-269.

(16) J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, 2013; F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 5 ss.; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 46 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: The City, its Rights and its Rities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2013, p. 226 ss.

(17) Questi dati sono fatti propri dal Parlamento europeo, nella sua *Risoluzione del 9 settembre 2015 sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE* (2014/2213(INI)): si v. il considerando A).

delli di Ente locale in ragione di parametri in ultima istanza dimensionali produce soggetti diversamente in grado (per caratteri organizzativi, per legittimazione, per funzioni, per autonomia, per riconoscimento da parte dei livelli superiori) di rispondere alle nuove sfide che caratterizzano le realtà locali.

La scelta, legislativa e nelle intenzioni costituzionale, di una differenziazione “radicale” tra i territori metropolitani e quelli non metropolitani, con la prospettata eliminazione delle Province dal novero degli enti costituzionalmente necessari in vista della definitiva soppressione del livello intermedio, che si lega specularmente al contestuale investimento istituzionale sulle Città metropolitane, è l’espressione più emblematica della centralità del discorso urbano nel quadro delle politiche di riforma e delle coordinate di sviluppo del Paese.

Il discorso si centra sulle Città metropolitane, previste come noto nel testo costituzionale del 2001 e finalmente effettivamente attivate, con trasformazione dei coincidenti enti provinciali, proprio dalla legge n. 56 del 2014<sup>18</sup>: tutto il disegno della legge è chiaro però nel mostrare la valenza strategica di quest’ente “di area vasta” rispetto all’altro più tradizionale (la Provincia appunto). Lo dimostrano il regime di retribuzione degli organi, le funzioni fondamentali, la asserita “fuoriuscita” delle (sole) Province dal Testo unico degli Enti locali, il carattere a regime della riforma metropolitana contrapposto a quello “provvisorio” della legislazione provinciale, la gratuità degli incarichi provinciali<sup>19</sup>: lo conferma il de-finanziamento dell’ente provinciale, in termini più brutali del (pure non risparmiato dalla scure finanziaria) ente metropolitano.

Ferma la positiva istituzione delle Città metropolitane, ed il loro carattere asseritamente strategico, la riforma ha però lasciato irrisolti o eluso una serie di nodi. Non ultimo quello della delimitazione della Città me-

---

(18) Cfr. tra gli altri G. PIPERATA, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, cit., p. 52 ss.; F. DI LASCIO, *Le Città metropolitane*, in M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, 2015, p. 369 ss.; ampiamente M. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Rimini, Maggioli, 2019. Cfr. anche F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, 12, 2015.

(19) V. es. art. 1, cc. 50, 51, 84 della legge n. 56 del 2014.

tropolitana in termini corretti per la gestione dei servizi e delle funzioni legate alla conurbazione e quindi al fenomeno metropolitano in sé. Con l'effetto di peccare tanto per eccesso quanto per difetto, da un lato asservendo alla logica metropolitana i Comuni di aree propriamente montane comunque non-urbane, dall'altro interrompendo in alcuni casi il flusso urbano sulla base dei confini già provinciali.

Il primo problema è quello che spicca meno nel dibattito, ma che assume una rilevanza maggiore osservando il processo “dalla periferia” (non urbana<sup>20</sup>): la costruzione su taglia di circoscrizione provinciale rende evidentemente meno funzionale il governo dei flussi metropolitani spesso rotti dai confini già provinciali (così a Firenze, con Prato e Pistoia, a Milano, con Monza, e così via), ma non di meno costringe territori non urbani in una logica di «tesoro della corona»<sup>21</sup>, nel quale pur nella vicinanza a poli di sviluppo il territorio conferma ed anzi vede esaltata una sua marginalità istituzionale. Basti pensare al fatto che le Città metropolitane ricomprendono talvolta al loro interno centinaia di Comuni non conurbati (e spesso montani)<sup>22</sup>, realtà territoriali ultra-marginali ed isolate<sup>23</sup>, persino aree interne<sup>24</sup>, ed a volte la dimensione “non integrata” appare assolutamente prevalente ancorché marginalizzata nella costruzione della *governance* (appunto) metropolitana<sup>25</sup>.

---

(20) Spesso a ben vedere il concetto di “periferia” è inteso come elemento della questione urbana (e quindi per periferia si intende quella nel tessuto metropolitano): cfr. es. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado città e delle loro periferie, *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Roma, 2017; I. GRIGORUT, *Le politiche pubbliche nazionali per le città e le periferie nella prospettiva della rigenerazione urbana*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1, 2019.

(21) L'espressione è usata da E. BORGHI, *Piccole Italie*, cit.

(22) È ad esempio il caso della Città metropolitana di Torino.

(23) Così ad esempio nel caso della Città metropolitana di Reggio Calabria (che comprende Comuni separati dal massiccio dell'Aspromonte dal “capoluogo”).

(24) Così nel caso, ad esempio, della Città metropolitana di Genova. Ulteriori esempi stimolanti in E. BORGHI, *Piccole Italie*, cit., *passim*.

(25) L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *questa Rivista*, n.s., 2014, p. 213 ss.; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017.

È però il discorso dei territori al di fuori del perimetro delle Città metropolitane ad essere prevalente in una valutazione critica sull'evoluzione del sistema complessivo.

La prospettiva che trova sviluppo, ma non compimento, con la legge Delrio, riflette l'idea, fondata ma spesso sin troppo enfatizzata, della centralità delle maggiori città quali motori del complessivo sviluppo del Paese. La dimensione urbana, in sostanza, «va acquisendo valenze nuove [...] per lo sviluppo economico e civile, agendo come risorsa fondamentale nel contesto di competizione e cooperazione che sta caratterizzando il quadro attuale»<sup>26</sup>. Se è vero che le grandi città sono «luoghi di valorizzazione delle potenzialità e delle vocazioni naturali dei territori, luoghi di conflitti ed innovazioni, spazi di solidarietà e del “vivere insieme” di popolazioni sempre più diverse sul piano sociale, culturale, etnico»<sup>27</sup>, e che quindi una risposta istituzionale alla questione-metropolitana andava ricercata, il problema diviene però quello della corrispondente attenzione (sia pure, di nuovo, con soluzione differenziata) alla dimensione non-metropolitana ed in particolare a quella non-urbana.

Nella legge troviamo un modello di una *governance* che, seppure non priva di elementi problematici, prelude ad un crescente ruolo delle maggiori “città” nello scenario italiano, con più incisive funzioni di programmazione e ri-progettazione dello sviluppo urbano, maggiori risorse riconosciute in via ordinaria rispetto alle “aree vaste” non metropolitane, più forti finanziamenti mirati. Questo si collega poi ad una crescente divaricazione infrastrutturale determinata dallo sviluppo di servizi quale quello ferroviario di alta velocità, il che produce con una certa evidenza l'immagine di un sistema che si articola secondo dinamiche di differenziazione, non solo di organizzazioni e competenze, ma anche di risorse ed opportunità. In questo scenario, sono le stesse Regioni ad apparire soggetti destinati ad essere “trainati” nelle nuove dinamiche di competitività e sviluppo, dai rispettivi capoluoghi metropolitani.

---

(26) L. VANDELLI, *Prospettive delle Città metropolitane in Italia*, in *Province e territorio. Riforme amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*, Napoli, Esi, 2013, p. 104.

(27) A. LUCARELLI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Napoli*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014, p. 29.

Un problema, peraltro, che non esaurisce l'insieme delle criticità, attesa la difficile fase di avvio dell'esperienza metropolitana, che già pare scontare le resistenze regionali all'emergere di questo nuovo protagonismo istituzionale e strategico, oltre ad alcuni difetti di impianto che contribuiscono a mantenere in larga parte ancora inesprese le potenzialità delle Città metropolitane e danno solo in parte ragione alle tesi che vedevano proprio nelle città il fulcro di un modello di sviluppo in grado di modificare i caratteri stessi del modello regionale verso forme di regionalismo "a due velocità" connotate dalla presenza o meno dell'acceleratore urbano<sup>28</sup>. Tacendo di queste problematiche, la questione centrale ai nostri fini risulta comunque la prima: l'assenza di una speculare e parallela attenzione istituzionale (che non abbia caratteri eccezionali o "marginali") al "non-metropolitano" e ad i suoi interessi<sup>29</sup> (che, nell'attuale quadro istituzionale e costituzionale altro non può dirsi che "provinciale"), rischia di alimentare contrapposizioni, favorire l'aumento delle "distanze" tra i territori, rafforzando quei "vuoti" e quelle "cavernosità" che già sono da tempo presenti nella geografia amministrativa del Paese<sup>30</sup> e che le recenti dinamiche di sviluppo economico "efficientista", e più semplicemente spesso di taglio della spesa "improduttiva", hanno ulteriormente alimentato.

Ciò che sfugge, tacendo del resto ed osservando la questione dalla prospettiva metropolitana, è che in questo approccio di "specialità urba-

---

(28) A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di Stato e il ruolo di Regioni ed Enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 13, 2014, per il quale «la forma di stato regionale subirà modificazioni genetiche ed il pluralismo territoriale ed istituzionale, in alcune aree del Paese, troverà una sua più naturale collocazione nelle Città metropolitane» e «si potrebbe in sostanza configurare un regionalismo a due velocità, a seconda della presenza o meno delle Città metropolitane nelle Regioni» (e in questo senso cfr. già P. URBANI, *Il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani: le grandi città come problema nazionale e non locale*, in *www.astrid-online.it*, 16 aprile 2007).

(29) Per i quali vale, non meno che per i territori metropolitani, il riconoscimento quali «luoghi ove, si ritiene, agitano interessi peculiari che sollecitano un ente di governo dedicato», riprendendo le parole di D. DONATI, *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *questa Rivista*, n.s., 2019, p. 99, con riferimento a L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., in più parti a partire da p. 52 ss.

(30) In questo senso cfr. diffusamente L. GAMBÌ, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, il Mulino, 1994.



na” le Città metropolitane rischiano di trovarsi ad operare, nei confronti dello Stato e non meno delle Regioni, in termini non dissimili da quelli che avevano caratterizzato le Regioni speciali nel primo ventennio della loro esperienza istituzionale, allorché si erano mosse “in solitudine” nell’attesa, a lungo protrattasi, delle Regioni ordinarie. Il che ne ha inaridito la capacità di farsi volano di una trasformazione complessiva del Paese, chiuse nelle loro specificità ed in questo favorite in termini finanziari ma irretite, spesso (se non sempre) incapaci di proiettare il loro sguardo oltre le specifiche questioni locali, non in grado di fare rete se non in termini meramente rivendicativi o conservativi. La specialità urbana (*rectius* metropolitana) pare assumere tratti simili, e la debolezza che ne deriva pare trovare conferma nella stessa disattenzione mostrata nei confronti di questo ente “strategico”, sia dallo Stato in sede di manovre finanziarie (sia pure in termini meno brutali di quelli che hanno contraddistinto le Province), sia dalle Regioni in sede di conferimento di funzioni e investimento sul ruolo delle Città metropolitane. La stessa vicenda legata alla pandemia Sars-Cov-2 ne pare conferma: il protagonismo regionale ha lasciato poco spazio al ruolo dei governi metropolitani, e lo stesso Stato non sembra aver puntato su un riconoscimento della specificità urbana pure a fronte di un fenomeno che proprio nei contesti metropolitani richiede misure di governo *ad hoc*.

### 3. I limiti del governo della “area vasta” provinciale

La questione si concentra dunque sull’esigenza di una ricomposizione dell’architettura istituzionale, che consenta, da un lato, un bilanciamento delle dimensioni metropolitana e non-metropolitana<sup>31</sup> e, dall’altro, permetta anzitutto di rispondere alle sfide ed ai bisogni dei territori meno densamente abitati. Una prospettiva, questa, che mostra però con evidenza i limiti del disegno riformatore così come maturato a valle della legge n. 56 e quindi l’esigenza di un ripensamento: la qual cosa è in parte dovuta alla mancata estromissione delle Province dal novero degli enti costituzionalmente necessari e partecipi, quale che sia il significato concreto che si voglia riconoscere al concetto, di una equi-

---

(31) Cfr. C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *questa Rivista*, 4, 2016, p. 857 ss.

ordinazione che è fatta di autonomia, rappresentatività, titolarità di funzioni proprie<sup>32</sup>.

Per quanto sia noto che l'impianto della legge n. 56 nasce con "la premessa fondamentale", che orienta tutto il disegno di legge, «di anticipare la prospettiva contenuta nel disegno di legge costituzionale deliberato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013» e quindi la riforma dello stesso testo costituzionale, il discorso del necessario ripensamento della riforma nel nuovo scenario aperto dalla mancata riforma costituzionale è solo debolmente ripreso nel dibattito pubblico, anche in virtù della copertura (per più aspetti insoddisfacente, pure nella sua autorevolezza) data alla riforma dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 2015<sup>33</sup>.

Al di là però della questione-costituzionale, la problematica più pressante è data dalla funzionalità del sistema, specie se colto dall'angolazione "marginale" della periferia: l'impianto complessivo delle realtà provinciali frutto dei processi riformatori recenti è largamente disfunzionale, anzitutto proprio per la debolezza delle istituzioni provinciali, quanto a risorse e funzioni. L'impoverimento sul versante finanziario ha portato ad una contrazione delle Province essenzialmente sulla propria auto-sopravvivenza, rendendole incapaci di assicurare un'adeguata cura anche alle poche funzioni residue (come mostra plasticamente lo stato delle strade provinciali in gran parte del Paese), oltre che ad un ridisegno entro coordinate di sussidiarietà-per-abbandono di larga parte delle funzioni non fondamentali, in termini stigmatizzati dalla stessa Corte costituzionale. Rendendo, soprattutto, le Province soggetti non in gra-

---

(32) Ci sia consentito rinviare diffusamente a E. CARLONI, *La Provincia necessaria. riforma, crisi e prospettive degli "enti intermedi"*, in AA.Vv., *Diritto amministrativo e società civile. Studi in onore di Fabio Alberto Roversi Monaco*, vol. III, Bologna, BUP, 2020, p. 19 ss.

(33) La legge, sulla base di questo assunto, si pone come riforma ordinaria che anticipa la riforma costituzionale: la precede, ma pone anche una disciplina che pur sostanzialmente legittimata da questo carattere "anticipatorio" viene formalmente legittimata dalla Corte costituzionale (con la sentenza n. 50 del 2015) e quindi in ultima istanza "costituzionalizzata a Costituzione invariata", in attesa di una novella della Carta fondamentale inizialmente destinata a porsi come mero adeguamento, ma destinata a ben vedere a non sopraggiungere. Sulla sentenza n. 50, ed i suoi limiti, cfr. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto pubblico*, 1, 2015, p. 145 ss.; cfr. L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 2, 2015, p. 393 ss.

do di compensare le fragilità delle realtà territoriali minori, né di porsi quale perno di uno sviluppo armonioso tra realtà comunali di piccola e media dimensione e realtà propriamente urbane e di norma maggiormente autosufficienti. Questo, a ben vedere, non solo per una scarsità di risorse, ma anche per la perdita della prospettiva dell'ente generale ed esponenziale, portatore dei bisogni complessivi di una comunità anche al di là delle specifiche funzioni assegnate. La Provincia nella definizione datane dalla legge n. 56 del 2014 è essenzialmente una agenzia, titolare di specifiche e limitate funzioni che ne connotano l'orizzonte di senso. La *agencification* delle Province le costringe logicamente, già prima dei problemi finanziari e materiali, a limitarsi a specifiche questioni: non è un caso se la Provincia fuoriesca completamente dai discorsi sulla gestione di situazioni emergenziali, siano esse sismiche o pandemiche, proprio perché la Provincia perde il suo ruolo di soggetto esponenziale dei bisogni di una collettività di persone su un territorio. Di tutto questo, la trasformazione in ente di secondo livello è una manifestazione, non necessariamente la più problematica. Piuttosto, la questione prevalente su questo versante appare quella della funzionalità del modello di *governance* della Provincia "casa dei Comuni" nel momento in cui il legame tra gli organi provinciali e quelli comunali appare troppo stretto e quindi non in grado di assicurare una gestione equilibrata (non parziale) degli interessi di livello provinciale, nel mentre il modello elettorale determina una straordinaria debolezza del livello politico provinciale subordinato a dinamiche che si esauriscono interamente nell'orizzonte politico ed istituzionale dei singoli Comuni.

L'indebolimento della Provincia si riflette, peraltro, su una complessiva perdita della dimensione provinciale quale criterio di articolazione di politiche o sviluppo di soluzioni a problemi: ne è espressione evidente, di nuovo, la gestione delle crisi, specie la ultima e più grave legata all'epidemia virale Sars-Cov-2, nella quale l'unico metro di ragionamento è parso quello regionale.

La mancata riforma costituzionale pone l'ente provinciale nel mezzo del guado, insieme a tutto il sistema di governo territoriale: con uno smantellamento, di mezzi e personale prima ancora che di funzioni, oramai irreversibile se non con una diversa e più meditata strategia di rilancio, cui non può più fare seguito la "chiusura" dell'esperienza dell'ente in-

termedio che mantiene il suo radicamento costituzionale. Questo impone, come detto, un ripensamento della Provincia, che va al di là delle sole questioni relative alle funzioni fondamentali, posto che è tutto l'impianto riformatore ad essere oggetto di riletture critiche: se da un lato, però, non ha senso pensare ad un impossibile riavvolgimento del nastro delle riforme, con il ripristino di una Provincia *d'antan* che peraltro aveva mostrato i suoi limiti, pare necessario riflettere su una strategia di ridisegno istituzionale che risolva ad un tempo le sfide non-metropolitane e quelle, tanto più pressanti, delle aree marginali.

#### ***4. I limiti dell'approccio intercomunale***

La strategia legislativa, volta ad una riorganizzazione delle funzioni provinciali sulla base di una sussidiarietà orientata verso l'alto (a livello regionale) o verso il basso (a livello comunale), mostra i suoi limiti più evidenti proprio nei contesti non metropolitani, ed in particolare nei territori meno densamente abitati. Va evidenziato anzitutto il difetto concettuale insito nel confondere la dimensione "vasta" provinciale con quella comunale, anche ove quest'ultima venisse intesa in termini di necessario associazionismo tra i Comuni minori. La questione è in parte nascosta dalle limitate funzioni provinciali, già prima delle riforme, ma richiede comunque attenzione: anzitutto per una questione di tipo organizzativo appare illusorio pensare che la sommatoria di enti di dimensione minima ne produca, mettendo in comune una serie di funzioni, uno in grado di esercitare adeguatamente un bagaglio funzionale "ultra-comunale". Così come assommare dieci micro-esercizi commerciali non significa comporre un supermercato di media dimensione, così sommare due, tre, quattro Comuni "polvere", privi di una struttura organizzativa e di una dotazione strumentale e finanziaria non significa generare economie di scala in grado di assicurare una più robusta capacità di risposta ai bisogni della cittadinanza, specie quando il territorio governato ne risulta parimenti ampliato e molto esteso.

D'altra parte il percorso del riordino territoriale<sup>34</sup> resta, anche ad oltre un quinquennio dalla riforma del 2014, largamente disatteso: pur pre-

---

(34) CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, novembre 2016; W. TORTORELLA, G. MARINUZZI, *La geografia delle fusioni, unioni e*

sentando segnali di vitalità, il ricorso ad unioni si presenta a macchie di leopardo sul territorio nazionale, mentre la riduzione del numero di Comuni grazie a fusioni vede finalmente un saldo positivo, ma nell'ordine del centinaio di Comuni su circa ottomila. Un processo che in sostanza non corrisponde se non in parte al contestuale processo di svuotamento e spopolamento dei territori "marginali" che ha interessato il Paese nell'ultimo decennio, al procedere di dinamiche anzitutto economico-sociali non contenute da politiche di riequilibrio<sup>35</sup>. Ché, nel decennio che ci lasciamo alle spalle, con effetti enfatizzati dalla stagione della crisi e da una adesione (in parte obbligata, in parte acritica, solo in parte consapevole) a paradigmi economicistici nella costruzione dei servizi pubblici e nella riorganizzazione delle reti dei servizi essenziali, i già ampi "vuoti" che segnavano il territorio nazionale si sono ampliati e si è assistito ad un processo di sostanziale divaricazione "spaziale". Mentre alcune realtà più dinamiche e competitive, di nuovo essenzialmente le città (le grandi città, specie metropolitane), si avvicinavano, sia pure con variabili importanti su base territoriale (con un processo di avvicinamento tra specifici "assi"), per altre si assisteva ad un allontanamento: la distanza tra Firenze e Bologna si dimezza in un arco di tempo breve, mentre al contempo questa distanza aumenta tra città di dimensione minore. Ma è soprattutto nelle aree "ai margini" che si assiste ad un importante processo di distanziamento dai servizi (uffici pubblici, salvo quelli comunali, sportelli bancari, servizi postali, ospedali, ecc.), con una accresciuta perdita di attrattività di realtà territoriali che non a caso assistono ad una più rapida dinamica di spopolamento ed in particolare alla perdita di attrattività per la popolazione più giovane e dinamica<sup>36</sup>.

---

*convenzioni intercomunali*, in *Amministrare*, 2016, p. 177 ss.; SOSE, *Unioni e fusioni di Comuni: quali rischi e quali opportunità per i piccoli Comuni?*, maggio 2017; W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze e modelli europei a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017; M.P. GUERRA, *È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, p. 609 ss.; A. PIAZZA, *Stato dell'arte e possibili prospettive delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna*, in *questa Rivista*, 2, 2017, p. 547 ss.; S. BOLGHERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei Comuni italiani*, Bologna, 2018.

(35) Cfr. diffusamente E. BORGHI, *Piccole Italie*, cit.

(36) Numerosi dati al riguardo in E. BORGHI, *Piccole Italie*, cit., *passim*.

Proprio nello smantellamento della rete provinciale, i Comuni, specie quelli minori chiamati a gestire un territorio esteso, e quindi soprattutto ma non solo quelli montani, hanno riscontrato nella “solitudine” l’utilità ed importanza del supporto, e della supplenza, di un ente dalle maggiori capacità organizzative, in grado di compensare gli enti minori nei loro momenti di difficoltà (ad esempio a fronte di eventi sismici, problemi idrogeologici, ecc.) o nella loro obiettiva inadeguatezza (con funzioni di polizia, di supporto nell’esercizio delle funzioni locali, di gestione ambientale, ecc.). In questo, la crisi provinciale ha completato un percorso di riduzione della rete istituzionale di tenuta sul territorio già indebolita dalla messa in discussione e poi dallo smantellamento del reticolo delle Comunità montane<sup>37</sup> e prima ancora dal ridisegno entro coordinate regionali ed aziendali di quello delle Unità sanitarie locali. Processi, questi, che lasciando in solitudine, in un rapporto particolarmente “allungato” (e quindi distante) con le Regioni, specie quelle di maggiore dimensione, i Comuni, ne ha contraddistinto la crescente marginalità, al pari dei territori da questi amministrati. Col che l’impianto istituzionale va progressivamente sempre più ad accompagnare una divaricazione di prospettive di sviluppo, piuttosto che a ricomporre queste cesure, con ciò tradendo la missione costituzionale della Repubblica nel suo complesso, alla garanzia dei diritti in condizioni di eguaglianza ed alla rimozione degli ostacoli che si frappongono a questo.

In questo senso, la partita del riordino su base essenzialmente associativa, che viene forzata per i Comuni minori (in termini di per sé già quindi problematici), è molto spesso un processo dai caratteri essenzialmente “difensivi”, comunque non in grado di consentire un effettivo recupero di competitività delle realtà più fragili. Spesso, peraltro, i processi di riordino avvengono nei contesti metropolitani, nei quali il ridisegno segue una logica “centralistica”, che non mette in discussione il Comune capoluogo ma opera un riordino “a raggiera”, in cui le aree periferiche meno densamente abitate seguono soluzioni di risulta con le quali l’effetto pare a volte

---

(37) La Finanziaria 2010 ha interrotto i finanziamenti statali in favore delle Comunità montane e quindi il loro “abbandono” alle politiche regionali: quasi tutte le Regioni hanno optato per la soppressione delle Comunità montane (spesso con la loro “trasformazione” in unioni di Comuni montani). Cfr. es. C. TUBERTINI, *L’organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit.

quello di uno svuotamento istituzionale dei “margin” piuttosto che il tentativo di un loro ri-orientamento entro dinamiche di maggiore sviluppo. La questione è che se riflettiamo sulle condizioni organizzative in grado di investire i processi di svuotamento e perdita di competitività dei territori “ai margin”, appare evidente che questa sfida richiede una “taglia” di dimensioni superiori a quella disponibile per i Comuni minori, sia singoli che associati: promozione e sviluppo economico, gestione di un ambiente esteso e spesso problematico dal punto di vista idrogeologico, erogazione di servizi alla persona, gestione dei processi di informatizzazione e digitalizzazione dei servizi, centrali di committenza, promozione turistica, accesso ai finanziamenti europei. Per quanto si avverta l'utilità di un riordino<sup>38</sup>, che verosimilmente non potrà non interessare la geografia amministrativa locale in termini anche più estesi (e per questo però più problematici) di quanto realizzabile per via associativa, le sfide dello sviluppo locale non possono esaurirsi, né risolversi, nei termini della costruzione di una mappa più rarefatta di realtà comunali, spesso a ben vedere unico presidio rimasto a fronte di processi di radicale svuotamento dei territori marginali. Il tutto avendo peraltro coscienza di una mappa amministrativa comunale obsoleta, espressione di una tradizione conservativa che vede i confini comunali, primo e fondamentale mattone per la costruzione della geografia amministrativa italiana, in continuità, salvo eccezioni regionali e variazioni marginali, con il Rinascimento. Una mappa sempre più distante dalla realtà economica sociale, specie a fronte di uno svuotamento di aree, prevalentemente ma non solo montane, che ha prodotto importanti smagliature e cavernosità<sup>39</sup>.

### *5. Le resilienze istituzionali ed i limiti delle “aree interne”*

Nello svuotamento di un tessuto amministrativo avvertito come troppo denso, tramite l'eliminazione di alcuni degli “strati” che caratterizzava-

---

(38) Cfr. recentemente B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Roma, 2018 e, ID., “Mappe d'Italia”: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *federalismi.it*, 8, 2018.

(39) L. GAMBÌ, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in L. GAMBÌ, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, cit., spec. pp. 27-28.

no il sistema millefoglie nei territori periferici, già a partire dalle Comunità montane (che non a caso ricomprendevano, con una scelta spesso oggetto di critiche anche al di là dei demeriti, un'area di "montanità legale"<sup>40</sup> che si riferiva ad un insieme ben più esteso dei soli territori montani), il ripensamento degli enti provinciali e della loro capacità di governo dei bisogni della comunità di riferimento è stato un passaggio significativo.

Proprio a partire dal riconoscimento di questi "bisogni", ed interessi, che assumono sempre meno copertura istituzionale, si può riflettere per delineare strategie di risposta.

Bisogni che giustificano, insieme a questioni più prosaiche di conservazione burocratica, la resistenza, alle riforme ed alla loro stessa soppressione, delle istituzioni che erano state chiamate, se non a soddisfarli quantomeno a rappresentarli. Le stesse Comunità montane, che cercano di mantenere un proprio coordinamento nelle diverse forme che caratterizzano lo sviluppo dell'associazionismo nei territori marginali e montani, che talora persistono dopo la loro stessa soppressione e che in alcuni contesti restano in piedi per riconoscimento regionale del loro ruolo. Le stesse Province «dopo l'abolizione delle Province»<sup>41</sup>, che dopo il loro svuotamento di funzioni, dopo il loro brutale sottofinanziamento, trasformate in enti non più direttamente rappresentativi, mostrano ancora timidi segnali di vitalità: che non dipendono certo dalla tenacia della classe politica provinciale, oramai dichiaratamente in primo luogo comunale, né dalla tenuta di un apparato burocratico del cui destino e smembramento sarebbe interessante ripercorrere la storia, ma da un bisogno sostanziale di governo di un'area "vasta" e dalla difficoltà di immaginare, e sviluppare, una soluzione alternativa all'ente intermedio. Un bisogno che è dei terri-

---

(40) In particolare, con la l. 142 del 1990 e poi con la l. 97 del 1994 per "montagna legale" (e quindi per "Comuni montani") si intendevano quelli ricompresi nell'ambito di una comunità montana (escludendone in ogni caso quelli con più di 40.000 abitanti), sganciando quindi, in sostanza, il dato legale da quello altimetrico. Il noto libro *La casta* si apriva quindi proprio giocando sul paradosso di Comuni "montani" in riva al mare: «La pianeggiante Comunità montana di Palagianò è unica al mondo: non ha salite, non ha discese e svetta a 39 (trentanove) metri sul mare» (G.A. STELLA, S. RIZZO, *La casta*, Rizzoli, 2007).

(41) Cfr. E. CARLONI, *Le Province dopo la "abolizione delle Province"*, commento all'art. 1, co. 3, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 65.



tori ma non meno dello Stato, che in una serie di sedi continua a mantenere viva l'attenzione ad un reticolo provinciale in grado di garantire un governo territoriale nei contesti non-metropolitani più fragili.

Colti dall'angolazione, in particolare, dei "piccoli Comuni" chiamati ad amministrare territori estesi, questa semplificazione e questo riordino istituzionale paiono aver inciso in termini assolutamente negativi, eliminando o ridimensionando il ruolo e la capacità di intervento di istituzioni prima in grado in qualche modo di compensare, mediamente, l'incapacità degli enti comunali di garantire il governo del territorio e l'effettiva cura dei bisogni della comunità. Il venir meno delle Comunità montane e l'indebolimento delle Province lascia, in sostanza, i Comuni titolari "in solitudine" della responsabilità di amministrare territori spesso troppo vasti rispetto alla capacità di risposta organizzativa di enti molto piccoli.

Una questione che si intreccia con quella dello spopolamento di parti del territorio e con l'esigenza di politiche volte alle "aree interne"<sup>42</sup>, senza però esaurirsi in questa: la questione dei territori "marginali" richiede una risposta istituzionale, ed è quindi chiaro che la strategia per le aree interne risulta solo parzialmente utile alla bisogna. Non di meno la definizione di una strategia per le aree "ai margini" è significativa: anzitutto perché in grado di contribuire, insieme ad altri interventi del legislatore statale (come la legge sui piccoli Comuni<sup>43</sup> o il c.d. "collegato ambientale"<sup>44</sup>) a rimettere a tema quantomeno la questione "montana" e con ciò lo stesso articolo 44 della Costituzione che ritrova, a prestargli attenzione, una rinnovata attualità<sup>45</sup>. Si tratta di un intervento dalla im-

---

(42) Sulla Strategia nazionale per le aree interne, sulla sua genesi e sui suoi caratteri si v. A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia*, cit.; G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2017, p. 675 ss.

(43) Legge 6 ottobre 2017, n. 158 («Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni»).

(44) L'articolo 72 della legge 28 dicembre 2015 n. 221 (Collegato ambientale 2016), recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali» ha disposto che il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie promuova la predisposizione della Strategia Nazionale delle *Green Community* (SNGC).

(45) L'art. 44 della Costituzione, nel porre i principi di «razionale sfruttamento del suolo», nel richiedere «equi rapporti sociali», imporre «la bonifica delle terre», si candida a ritrovare centralità

portante portata simbolica, ma non in grado di invertire una tendenza che tocca l'intero territorio nazionale e che in queste aree maggiormente marginali manifesta con più forza i suoi effetti.

La strategia per le aree interne assume in ogni caso rilievo per il fatto di dare veste al bisogno di affiancare ai processi di sviluppo guidati dalle città (che trovano parallelo e più cospicuo sviluppo nell'utilizzo delle risorse per le agende urbane, le *smart cities* ed i piani operativi nazionali metropolitani<sup>46</sup>), di impronta più competitiva ed escludente, «una dimensione territoriale diffusa, resiliente, redistributiva»<sup>47</sup> caratterizzata da un modello di sviluppo economico e sociale alternativo, incarnato appunto dalle aree interne.

In un contesto nel quale, come accennato, la “marginalità” è un dato che caratterizza la parte prevalente del territorio nazionale, circa la metà dei Comuni italiani ed una quota comunque non irrilevante di popolazione, la strategia definisce un percorso per l'individuazione di alcuni, limitati, contesti ultra-periferici, destinatari di specifiche linee di intervento e sostegno attraverso “sistemi locali intercomunali” (forme associative destinatarie del sostegno).

### **6. Ridefinire la governance: la via della differenziazione provinciale**

Le numerose questioni aperte richiedono una prospettiva complessiva di messa in equilibrio, che consenta, riprendendo ed adattando le riflessioni del Presidente Mattarella, di proiettare anche sul versante istituzionale l'esigenza di tenuta sociale ed economica dei territori quale questione che chiama in causa la ricerca di una “unità morale” del Paese nel suo complesso: «una generazione con l'altra. Un territorio con

---

nella stagione della “sostenibilità” (ambientale, ma anche sociale): il secondo comma dell'art. 44 prevede che «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane». Dando attuazione a questa previsione, la “legge sulla montagna” aveva puntato molto sulla istituzione delle comunità montane (legge n. 1102 del 1971).

(46) In termini generali, cfr. C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, 2019, p. 445 ss.; cfr. già E. CARLONI, M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *questa Rivista*, 4, 2015, p. 865 ss.

(47) Cfr. M. FALCONE, *Le politiche europee per le città*, cit.

l'altro. Un ambiente sociale con l'altro. Tutti parte di una stessa storia. Di uno stesso popolo».

La divaricazione nelle traiettorie di sviluppo e di attenzione istituzionale richiede di essere ridimensionata e ricomposta, ricercando soluzioni che corrispondano adeguatamente ai problemi ed allo stesso mutare dell'importanza riconosciuta ai territori "marginali" anche per gli ecosistemi urbani.

Se la differenziazione è stata la chiave di volta della riforma del 2014, non è però il ritorno all'uniformità la risposta auspicabile. Nelle sue pagine dense di storia delle istituzioni<sup>48</sup>, nella quale si specchiano trasformazioni politiche e sociali, a partire da quelle formidabili dell'età delle rivoluzioni, Luciano Vandelli ha mostrato bene la genesi di una regolazione "pariforme" delle autonomie locali, ma anche i limiti di un'uniformità da tempo alle corde, da molti criticata per le sue contraddizioni ed i suoi limiti nell'effettività, specie con riguardo ai Comuni minori. Una uniformità di regime inadeguata rispetto alla realtà istituzionale e sociale cui pure dava ordine, non in grado di corrispondere ad una differenza di fatto, semplicisticamente rappresentabile nella distanza tra "Comuni-polvere" e metropoli, gli uni come le altre inquadri per troppo tempo in un "ordinamento" comunque inadeguato perché non in grado di corrispondere alle esigenze di realtà ora troppo piccole ora troppo grandi.

La soluzione, ancora essa stessa parziale e forse inadeguata, alla questione metropolitana non è stata però accompagnata da un'analoga attenzione per (soluzioni differenziate per) le realtà "marginali" e, come detto, non è sui soli Comuni (singoli od associati) che si può fare affidamento per il necessario irrobustimento amministrativo del Paese nei suoi differenti territori. Né è auspicabile, per quanto spesso praticata, la scelta di differenziare i diritti dei cittadini attraverso l'allentamento degli standard richiesti all'organizzazione locale (così nel campo della distinzione politica amministrazione, della trasparenza, e così via)<sup>49</sup>.

---

(48) L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 1990.

(49) Sollecita, al contrario, ad una riduzione dei vincoli normativi (in materia di organizzazione e gestione del personale, disciplina degli acquisti e dei contratti pubblici, normative tecniche di

La prospettiva che pare meritevole di sviluppo è piuttosto quella di una diversa ricerca di un “sistema” delle autonomie locali<sup>50</sup>, attraverso la ri-proposizione del livello provinciale, coerente con il quadro costituzionale<sup>51</sup>, in un disegno di *governance* nel quale si mantenga un’idea di Province al servizio delle funzioni comunali, specie con riferimento alle realtà minori<sup>52</sup>. Una soluzione verso cui convergono a livello istituzionale anche le sollecitazioni che hanno trovato una prima espressione attraverso le proposte formulate nel tavolo tecnico previsto dal decreto-legge 25 luglio 2018<sup>53</sup>, poi istituito con decreto del Ministro dell’interno del 29 novembre del 2018.

---

settore, discipline di regolazione delle società a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici di rilevanza economica, prescrizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, processi di digitalizzazione dei servizi e delle attività informative, regole europee sulla *privacy*) il Rapporto prodotto nell’ambito dei lavori del tavolo tecnico istituito dal d.l. n. 91, art. 1, c. 2-ter (su cui v. subito *infra*) (cfr. Conferenza Stato Città, *Le esigenze di riforma per i Piccoli Comuni, Rapporto 2018-2019*, 9 dicembre 2019, in [www.conferenzastatocitta.it](http://www.conferenzastatocitta.it), p. 73).

(50) Per la costante ricerca di un “sistema” delle autonomie locali cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2018; v. C. TUBERTINI, *Luciano Vandelli e il “sistema” delle autonomie*, in *questa Rivista*, n.s., 2019, p. 75 ss.

(51) Cfr. le sollecitazioni in questo senso: UPI, *Ricostruire l’assetto amministrativo dei territori. Documento di proposte istituzionali delle Province*, gennaio 2018 e del giugno 2018, e più di recente Conferenza delle Regioni, *Legge 56/2014: prime riflessioni e proposte di revisione*, gennaio 2019; E. CARLONI, *La nuova Provincia. Per un riordino delle funzioni e del ruolo delle Province*, in *Astrid rassegna*, 2018; i contributi di UPI e ANCI, *Per la revisione della disciplina in materia di Province*, febbraio 2019; LEGAUTONOMIE, *Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata*, a cura di L. VANDELLI; si v. da ultimo il documento collegato alla raccolta di firme di Sindaci per le Province, consegnate al Presidente Mattarella nel gennaio 2020 (in [www.upinet.it](http://www.upinet.it)). Cfr. in questo senso anche G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, cit.

(52) Nella legge n. 56 del 2014, una parziale risposta a queste esigenze può essere individuata nel c. 89 dell’art. 1 della legge, che nel disegnare il percorso di ridisegno (regionale) delle funzioni provinciali sono «valorizzate [le] forme di esercizio associato di funzioni da parte di più Enti locali» ed è obiettivo del ridisegno assicurare la «efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle unioni di Comuni».

(53) D.l. n. 91, art. 1, c. 2-ter come convertito nella legge 21 settembre 2018, n. 108, ai sensi del quale «è istituito, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all’avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, al superamento dell’obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni».

In un impianto aperto alla differenziazione nella quale sia proprio la Provincia a modulare il suo intervento, accrescendolo laddove la capacità locale è minore e riducendolo altrimenti allorché fronteggi Comuni più strutturati<sup>54</sup>. Una differenziazione sussidiaria, nella quale la generalità delle funzioni amministrative sul territorio si collochi di norma al livello locale, rifuggendosi così anche il rischio di neo-centralismi regionali che tradiscono la missione di programmazione e regolazione dei maggiori enti territoriali: con Province in grado, per competenze e capacità, di corrispondere flessibilmente ai diversi bisogni territoriali. Vanno ad esempio in questo senso le suggestioni rivolte ad individuare nelle Province le stazioni appaltanti al servizio dell'intero territorio ed in particolare dei Comuni minori, da dotare di adeguate risorse umane anzitutto di tipo tecnico<sup>55</sup>.

Una Provincia più robusta, anzitutto perché destinataria delle funzioni relative ai servizi di area vasta tradizionalmente ad essa sottratte nella tenaglia comunale-regionale (prime tra tutte quelle relative al servizio dei rifiuti) e quindi in grado di proporsi quale solido protagonista nel governo dei territori non-metropolitani, ma capace anche di arretrare a fronte di Comuni in grado di sviluppare autonomamente, o per associazione (anche di tipo asimmetrico, tra Comuni “capofila” e Comuni satellite), una propria adeguata azione. In questa prospettiva, la differenziazione diventa chiave di volta dell'adeguatezza, cui è non a caso contigua nel testo costituzionale: una Provincia sussidiaria, capace di differenziarsi su base territoriale (operando “a stralcio” su sole parti

---

(54) Una soluzione, questa, che ricorda quella spagnola, dove le *Diputaciones* (“Province”, che però svolgono solo funzioni comunali, il che peraltro giustifica il sistema indiretto della elezione dei loro organi) modulano il loro intervento appunto in relazione alla dimensione e capacità di intervento autonomo dei singoli Comuni: questo in particolare dopo la *Ley de modernización* del 2013 che ha puntato sulle *Diputaciones Provinciales* «quali enti di coordinamento, collaborazione e assistenza nei confronti dei piccoli municipi» (G. GARDINI, *Le relazioni tra i diversi livelli di governo in Italia. Suggestioni a partire dal dibattito spagnolo sul regime locale*, in *Documentación Administrativa, Nueva Época*, 6, 2019, p. 103 ss.; cfr. L. COSCULLUELA MONTANER, *Reflexiones para una reforma de la administración local en España*, in *questa Rivista*, 2, 2019, p. 327 ss.

(55) È del maggio 2020 la proposta del Presidente dell'ANAC, Merloni, ripresa nel dibattito pubblico e fatta propria dal presidente di UPI (in [www.upinet.it](http://www.upinet.it)) di assumere diecimila tecnici per rafforzare le stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane al servizio degli enti del territorio.

della circoscrizione di riferimento) alla ricerca di una adeguatezza istituzionale che deve essere sempre assicurata ponendo al centro i diritti di cittadinanza ed i bisogni.

Una Provincia da ridisegnare, invero, anche quanto a forma di governo, ripristinandone, al pari della vocazione di ente esponenziale, la diretta rappresentatività: con soluzioni equilibrate, in grado di valorizzarne la prospettiva di ente a più forte matrice tecnica al servizio del sistema degli enti di prossimità non meno che dei cittadini della comunità provinciale. Qui il discorso diventa complesso, ma un percorso interessante può forse passare per una valorizzazione della dimensione consiliare anche prevedendo la provenienza comunale dei consiglieri (con successiva, però, perdita del legame con il Comune di elezione), per la ricomposizione di una forma di governo più funzionale centrata sul ruolo della Giunta a più forte matrice tecnica (con assessori esterni che trovino limiti con periodi di raffreddamento dopo e prima dell'assunzione di incarichi comunali), su un ruolo di garanzia della comunità provinciale del Presidente eletto direttamente dai cittadini.

Quali che siano le soluzioni in concreto perseguite, la questione centrale pare soprattutto quella di una ripresa in termini non astratti del dibattito sull'ente di area vasta provinciale, quale protagonista ineludibile, nell'attuale quadro costituzionale, del governo istituzionale del territorio nei contesti non-metropolitani ed in particolare nelle aree ai "margini" cui l'ordinamento ha prestato sin qui un'attenzione troppo debole.



## L'urbanistica e lo spopolamento in Italia\*

Giovanni Maria Caruso, Guido Befani\*\*

*Con il mutare del rilievo giuridico dello spopolamento, anche gli strumenti per contrastarlo hanno subito profonde rivisitazioni e, oggi, tendono a svilupparsi su due direttrici di fondo: il finanziamento operativo degli interventi di coesione sociale e la progressiva tendenza a favorire i processi aggregativi nella gestione di funzioni e servizi. I limiti di tali approcci derivano, in primo luogo, dalla mancanza di coordinamento fra i livelli di governo più prossimi alla popolazione e, in secondo luogo, dal rischio di dispersione delle già limitate risorse economiche stanziare per farvi fronte. Ciò che è resta, invece, immutato è l'interconnessione con l'urbanistica che costituisce il terminale necessario delle varie misure adottate.*

### 1. La rilevanza giuridica dello spopolamento fra urbanistica, libertà individuali e politiche di coesione sociale

Lo spopolamento delle regioni periferiche non rappresenta certo una tematica nuova, tuttavia modi e forme con cui il fenomeno ha assunto una rilevanza giuridica sono profondamente mutati nel corso del tempo.

Storicamente, le misure di contrasto più energiche si sono prodotte durante il regime fascista che, adottando una chiara strategia di contrasto alle migrazioni interne, aveva definito un accurato sistema di controlli che faceva capo a specifici attori istituzionali<sup>1</sup>.

---

\* Il lavoro è stato realizzato nell'ambito del Progetto di ricerca *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural* (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100, finanziato da FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación – Gobierno de España.

\*\* Giovanni Maria Caruso è autore dei parr. 1 e 4, Guido Befani è autore dei parr. 2 e 3.

(1) Per una ricostruzione storiografica del fenomeno, si rinvia ai contributi di A. TREVES, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Einaudi, 1976; R. VOLPI, *Storia della popolazione italiana dall'Unità a oggi*, La Nuova Italia, 1989; C. IPSEN, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Il Mulino, 1997; G. DALLA ZUANNA (a cura di), *Numeri e potere. Sta-*



Già con la legge 9 aprile 1931, n. 358, infatti, era stata istituita la figura del Commissariato per le migrazioni al quale era demandato il compito di autorizzare gli spostamenti territoriali. Con la legge 6 luglio 1939, n. 1092 erano stati adottati i provvedimenti contro l'urbanesimo, il più significativo dei quali era il divieto di trasferimento nelle città con popolazione superiore ai venticinque mila abitanti, se non giustificato da motivi di lavoro o altri ben documentati<sup>2</sup>, e il rimpatrio coatto di polizia nel Comune d'origine per i trasgressori<sup>3</sup>.

Si tratta di misure che, sebbene siano sopravvissute alla prima fase repubblicana per essere formalmente abrogate solo con la legge 10 febbraio 1961, n. 5 – che, al contrario, intendeva agevolare la mobilità territoriale dei lavoratori attraverso le iscrizioni in liste di collocamento fuori sede – appaiono evidentemente incompatibili con l'attuale assetto ordinamentale.

Ciò che è rimasto comunque costante è una qualche interconnessione del fenomeno con la disciplina urbanistica, tant'è che l'attenzione per l'ondata dei flussi migratori dalle campagne verso le città, in un certo senso, può essere considerata immanente all'urbanistica moderna come autonoma disciplina di studio<sup>4</sup>.

---

*tistica e demografia italiana tra le due guerre*, L'ancora, 2004; F. CASSATA, *Il fascismo razionale*, Carocci, 2006.

(2) A mero titolo esemplificativo, si vedano le disposizioni ex art. 1, per il quale «nessuno può trasferire la propria residenza in Comuni del Regno capoluoghi di Provincia o in altri Comuni con popolazione superiore a 25.000 abitanti, o in Comuni di notevole importanza industriale, anche con popolazione inferiore, se non dimostri di esservi obbligato dalla carica, dall'impiego, dalla professione o di essersi assicurata una proficua occupazione stabile nel Comune di immigrazione o di essere stato indotto da altri giustificati motivi, sempre che siano assicurati preventivamente adeguati mezzi di sussistenza». Ma in termini non dissimili, cfr. anche gli art. 4 e 5 della medesima legge.

(3) Si veda l'art. 9, per il quale «coloro che abbiano acquistata una nuova residenza o che prolunghino la loro permanenza nel Comune d'immigrazione in contravvenzione alle disposizioni della presente legge sono puniti con l'arresto sino a un mese o con l'ammenda sino a lire 1.000. Essi, inoltre, sono cancellati, per ogni effetto, dall'anagrafe e dagli Uffici di collocamento del Comune stesso, e debbono rientrare e, occorrendo, essere rimpatriati con provvedimento di polizia, nei Comuni di origine».

(4) Come rilevato da P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, 2015, p. 51, infatti, d'urbanistica, intesa in senso proprio, emerge in posizione autonoma nell'ambito delle discipline giuridiche, nel momento in cui in Europa i borghi, le cittadelle medievali si trasformano rapidamente in città, centri di attrazione degli scam-

In questo senso, appare emblematico già l'enunciato di principio dell'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, laddove ascrive in capo all'allora Ministero dei lavori pubblici la vigilanza sull'attività urbanistica anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, «il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo».

Benché la legislazione urbanistica, nella sua petizione di principio, rimanga tutt'oggi vigente, a far da contraltare all'idea stessa di contrasto all'urbanesimo, si è inserita la disciplina sulla ricostruzione post-bellica della legge 28 febbraio 1949 n. 43, la c.d. "legge Fanfani" di agevolazione della costruzione di alloggi per lavoratori attraverso il piano INA-Casa di edilizia sociale, la quale, non senza critiche<sup>5</sup>, ha contribuito nell'immediato dopoguerra ad attrarre in città gli immigrati dalle campagne.

La forte speculazione edilizia, che si è registrata nella successiva parentesi di sviluppo economico e demografico degli anni '60, ha acuito il processo di migrazione interna e il conseguente spopolamento delle aree periferiche, senza che l'evoluzione della legislazione urbanistica attuata dalle leggi Ponte e Bucalossi sia riuscita a superare i limiti dell'attività di pianificazione<sup>6</sup>.

Del resto, trattandosi di un fenomeno che origina da fattori alquanto complessi, non si può pensare di arginarlo attraverso la mera introduzione di vincoli a carico dei privati in termini di zonizzazione del terri-

---

bi e della produzione, la cui popolazione si concentra in spazi ristretti». Nello stesso senso, cfr. E. SALZANO, *Urbanistica e società opulenta*, Laterza, 1969; L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, 1963.

(5) Si veda sul punto, la critica dell'"occasione perduta", sollevata da G. ASTENGO, in *Nuovi quartieri in Italia* «Urbanistica», 1951, p. 7. Per una disamina di dettaglio del piano, si veda L. BENEVOLO, *L'architettura dell'Ina-Casa*, «Centro sociale», 1960, pp. 59-67.

(6) Sui molteplici limiti dell'attività pianificatoria, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia ai rilievi di G. MENGOLI, *Sui limiti del potere di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. Edil.*, 1983, p. 316; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1985, p. 389 ss.; P. URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Le Regioni*, 1986, p. 665 ss.; E. CARDI, *La ponderazione degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Foro amm.*, 1989, p. 864 ss.

torio, di tutela paesaggistica o con l'imposizione degli *standard* urbanistici<sup>7</sup>.

Appare quindi naturale chiedersi se sia effettivamente compito dell'urbanistica porre rimedio al problema e se disponga di idonei strumenti per farlo. Ma, al suddetto quesito è possibile rispondere che, per usare le parole di URBANI, «alla disciplina urbanistica non spetta il compito di pianificare le attività economiche, ma di evitare che le trasformazioni sociali ed economiche compromettano il corretto uso del territorio»<sup>8</sup>. Ciò aiuta a comprendere anche perché lo spopolamento non possa più assumere il rilievo giuridico che aveva un tempo.

Al giorno d'oggi, il tema, non solo deve misurarsi con i vincoli in materia di libertà di circolazione e soggiorno consacrati nell'art. 16 della Costituzione, peraltro riproposti come limite all'attività delle Regioni dall'art. 120, primo comma. Ma, in termini ancor più evidenti, impatta con la disciplina europea che, sin dagli albori del processo d'integrazione, ha espressamente vietato qualsiasi restrizione alla libertà di stabilimento (art. 49 TFUE).

(7) L'economia del presente contributo non consente ulteriori dissertazione sulla notoria crisi della pianificazione urbanistica, troppo rigida e statica rispetto al dinamismo delle esigenze collettive delle popolazioni interessate. Nella consapevolezza di tale limite, sulla crisi del sistema della pianificazione, si rinvia *ex multis* ad A. ANGIULI, *Il governo comunale del territorio alla ricerca di "sistema"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Editoriale Scientifica, 2013, p. 991 ss.; P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, p. 3; nonché M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 4, 2018, p. 787.

(8) P. URBANI, *Urbanistica (dir. amm.)* (voce), in *Enc. del diritto*, XLV, 1992. In questo senso, la dottrina ha già rilevato come l'urbanistica, vista come movimento culturale composito, o, volendo, come scienza, «tende ad assumere il carattere di scienza del governo, o di filosofia del governo, visto che i dati tecnici e le prospettazioni teoriche sono sempre basate su ipotesi non di carattere propriamente scientifico, ma su ideologie, o meglio su utopie o proposte», G. MENGOLI, *Sui limiti del potere di pianificazione urbanistica*, cit., p. 313. I diversi studi multidisciplinari che si sono interessati al tema, infatti, hanno dimostrato come l'obiettivo psicologico degli urbanisti rimanga sempre la realizzazione utopica della "città ideale", ossia artificiale perché non condizionata dagli elementi e dalle variabili che permeano la realtà dinamica degli abitati. Sul punto, senza alcuna pretesa di completezza su un tema così vasto, si rinvia a LE CORBUSIER, *Urbanistica*, Il Saggiatore, 1967; M. FABBRI, *Le ideologie degli urbanisti nel dopoguerra*, De Donato, 1975; L. HILBERSEIMER, *Un'idea di piano*, Marsilio, 1972, laddove si evidenzia come, sulla prospettiva strettamente di tecnica urbanistica, la preoccupazione di intervento a carattere sociologico sulla vita dei cittadini, ha riqualficato l'urbanistica come un'opera di ingegneria sociale nella vastità delle sue implicazioni e impatti sociologici. Su questi ultimi aspetti, M. WEBER, *Economia e società*, ed. Comunità, 1961 e H.P. BAHRDT, *Lineamenti di sociologia della città*, Marsilio, 1976.

Calato in un contesto ordinamentale in cui flussi migratori, sia interni che infraeuropei, trovano una legittimazione rafforzata, lo spopolamento in quanto tale non può evidentemente assumere un rilievo giuridico a sé stante.

Tuttavia, ciò non toglie che tanto le cause quanto gli effetti che si collegano al fenomeno siano in qualche modo rilevanti per il diritto.

Vuoi per limiti orografici vuoi per inefficienze nell'allocazione delle risorse, alcuni dei fattori che ne costituiscono il fondamento empirico si collegano alla scarsa fruibilità di alcuni servizi o al *gap* infrastrutturale che si registra in determinate aree territoriali.

Pertanto, è fisiologico che i termini del problema vengano percepiti in rapporto all'effettività del contenuto di determinati diritti, che, talvolta, afferiscono a servizi, quali la salute o l'istruzione, dotati di una solida copertura costituzionale, mentre, in altre occasioni, rilevano più mediamente, ossia come riflesso indiretto delle diseconomie di sistema che possono ostacolare la libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost.). Sicché, volendo rintracciare un referente normativo del problema, il pensiero corre naturalmente al principio di uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.) che, gravando i pubblici poteri dell'onere di rimuovere i possibili fattori di squilibrio, si compendia di ulteriori norme costituzionali che, da un lato, prevedono la possibilità di destinare delle risorse speciali allo scopo di «rimuovere gli squilibri economici e sociali» (art. 119, quinto comma) e, dall'altro, riservano allo Stato gli interventi in materia di «perequazione delle risorse» (art. 117, lett. *e*) e di determinazione, prima, e tutela, poi, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio (art. 117, lett. *m*) e 120, secondo comma). Il tutto, secondo obiettivi che, almeno in parte, sono condivisi dalle stesse istituzioni europee che, agli artt. 174 ss. del TFUE, contemplano l'utilizzo di fondi e misure speciali a sostegno della coesione sociale.

Essendo profondamente mutata la cornice giuridica in cui contestualizzare lo spopolamento, è chiaro che anche gli strumenti per fronteggiarlo cambino sensibilmente. La matrice dei relativi interventi, infatti, mal si presta ad essere ricondotta agli strumenti autoritativi o in qualche modo limitativi delle libertà personali, in quanto presuppone implicitamente un qualche intervento attivo dei pubblici poteri che, concretizzandosi in

misure dal carattere prestazionale o in altri strumenti, dovrebbe produrre un qualche effetto incentivante sulla permanenza in determinate aree. Alla luce di tali premesse, appare quindi possibile analizzare le misure adottate per fronteggiare lo spopolamento per poi verificare, alla luce del dato positivo, quale sia il ruolo che l'ordinamento riserva all'urbanistica nel contenimento del fenomeno.

## 2. Le “aree interne” tra programmazione strategica e pianificazione urbanistica

All'indomani della crisi del 2008<sup>9</sup>, l'azione dei pubblici poteri, non avendo più come riferimento la dicotomia città-campagna, con l'annessa esigenza di preservarne la ruralità, ha assunto una diversa visione d'insieme inclusiva di altre zone periferiche non necessariamente permeate dalla realtà agricola. Ed infatti, sull'abbrivio di quanto già rilevato in sede europea, a partire dal 2012, nell'ambito del programma nazionale di riforma è stata varata anche la Strategia nazionale delle aree interne, che ha rappresentato una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020<sup>10</sup>.

Il maggior risultato di quest'azione politica è stato sicuramente quello di enucleare le caratteristiche comuni di quelle aree, definite non a caso “interne”, che uniformemente subiscono la progressiva erosione territoriale e demografica secondo delle caratteristiche comuni prescindendo dalla tradizione rurale.

---

(9) La crisi del 2008, infatti, ha acuito gli squilibri e la mancata coesione tra le aree che hanno beneficiato della globalizzazione, delle politiche e dei processi di accentramento dello sviluppo rispetto alle aree che invece sono rimaste vittima della progressiva marginalizzazione. Si veda, in tal senso, il “Libro verde sulla coesione territoriale”, elaborato nel 2008 dalla Commissione europea, che rappresenta uno sviluppo degli impegni politici della “Carta di Lipsia sulle città sostenibili”, assunti dai Ministri europei responsabili della pianificazione del territorio e dello sviluppo regionale, riunitisi a Lipsia nell'anno 2007 per elaborare una strategia di sviluppo urbano integrato. Sulle questioni sociologiche connesse allo spopolamento, si rinvia *ex multis* al recente contributo di G. CARROSI, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, 2019.

(10) Si veda, al riguardo, l'Accordo di Partenariato 2014/2020 approvato dalla Commissione europea con decisione C(2014)8021 del 30 ottobre 2014, che promuove il raccordo organico della politica di coesione comunitaria con le strategie nazionali.

Nello specifico, le aree interne sono quelle significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali in termini di istruzione, salute e mobilità (c.d. *deficit* infrastrutturale e di mobilità); che dispongono di importanti risorse ambientali e culturali; che costituiscono un territorio profondamente diversificato, risultato dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione. A livello istituzionale, la Strategia nazionale per le aree interne ha come referente di coordinamento l'Agenzia per la coesione territoriale<sup>11</sup> e ha introdotto due macro-obiettivi principali: il primo, di adeguare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità; il secondo, di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche sul rilancio delle filiere produttive locali secondo logiche integrate di mercato<sup>12</sup>.

Nello specifico, per ovviare alle criticità del reperimento e della gestione delle risorse economiche, la Strategia nazionale per le aree interne ha operato in una duplice direzione.

Da un lato, al fine di rimediare allo scarso ed inefficace utilizzo dei fondi europei e ovviare alla carente attuazione delle politiche europee di coesione, ha ri-accentrato le funzioni di indirizzo e coordinamento a livello statale, nelle mani dell'Agenzia per la coesione territoriale, alla quale sono stati espressamente demandati la sorveglianza, il monitoraggio e il controllo di tutti i programmi operativi e di tutti gli interventi della politica di coesione, la vigilanza sulla attuazione dei programmi europei o nazionali e sulla realizzazione dei progetti che utilizzino ri-

---

(11) Istituita ai sensi dell'art. 10 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101 per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale nonché come strumento di raccordo tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e singoli Ministeri per il coordinamento dei fondi comunitari, d'intesa con le Regioni e in cooperazione con ANCI e UPI. L'art. 4-ter della legge 9 agosto 2018 n.97 ne riordina le competenze e la sottopone alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri e ripartisce le funzioni relative alla politica di coesione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la stessa Agenzia. Sul punto, cfr. V.M. SBRESCIA, *L'Agenzia per la coesione territoriale: verso un nuovo modello centralizzato di intervento pubblico nell'economia meridionale?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2014, p. 549 ss.

(12) Nello specifico, al primo obiettivo sono stati assegnati i finanziamenti appositamente previsti dalle leggi di stabilità e di bilancio susseguitesi a partire dal 2013; al secondo obiettivo, sono stati destinati da parte delle Regioni i fondi comunitari FESR, FSE, FEASR, FEAMP relativi alla cornice temporale 2014-2020. Sul punto, v. *infra*, par. 5.

sorse della politica di coesione, nonché l'assistenza tecnica alle amministrazioni coinvolte.

Dall'altro, ha provveduto allo stanziamento di fondi per l'attuazione operativa degli obiettivi. Infatti, per il secondo dei due menzionati macro-obiettivi indicati dalla Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne (valorizzazione territoriale turistico-naturalistica), è stato demandato direttamente alle Regioni di destinare i rispettivi fondi europei (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) relativi al periodo 2014-2020. Per il primo degli obiettivi (adeguamento quali-quantitativo dei servizi), invece, la legge di stabilità 2014<sup>13</sup> ha inizialmente destinato l'importo complessivo di 90 milioni di euro per la realizzazione degli interventi finalizzati all'attuazione della Strategia nazionale ponendolo a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie<sup>14</sup>. La strategia complessiva di contrasto allo spopolamento ha visto, da ultimo, l'art. 30-ter del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (c.d. decreto crescita), istituire nello stato di previsione del Ministero dell'interno un fondo *ad hoc* da destinare alla concessione di agevolazioni in favore di esercizi di vicinato e medie strutture di vendita operanti nei settori dell'artigianato, turismo, fornitura di servizi destinati alla tutela ambientale, alla fruizione di beni culturali e al tempo libero, nonché al commercio al dettaglio, che procedono all'ampliamento di esercizi già esistenti o alla riapertura di esercizi chiusi da almeno sei mesi, situati nei territori di Comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti.

Nello specifico, per rilanciare l'economia locale secondo logiche "mercatiche", l'agevolazione prevede dal 1° gennaio 2020 un contributo per quattro anni, rapportato alla somma dei tributi comunali pagati dall'esercente nel corso dell'anno precedente, da erogare però nei limiti

---

(13) Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 13 e 17.

(14) Istituito dalla legge n. 183/1987 nell'ambito del Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio. L'art. 1, comma 811, legge di stabilità 2016, legge 30 dicembre 2015, n. 208, ha incrementato di 10 milioni per il triennio 2016-2018 la spesa per interventi a favore dello sviluppo delle aree interne. La legge di bilancio per il 2020, legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha incrementato di 200 milioni di euro – di cui 60 milioni per il 2021 e 70 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023 – le risorse nazionali destinate alla Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese a valere sul fondo di rotazione.

previsti dal regime *de minimis* degli aiuti di Stato di cui al regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013.

In tale contesto, come strumento attuativo di cooperazione inter-istituzionale tra i vari livelli di governo, l'art. 1, comma 15 della l. 27 dicembre 2013, n. 147 ha quindi fatto ricorso all'istituto dell'Accordo di Programma quadro che, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 203, lett. c) della l. 23 dicembre 1996, n. 662, rappresenta l'accordo vincolante tra Enti locali ed altri soggetti pubblici e privati per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune.

Più in dettaglio, l'accordo di programma quadro, rientrando di diritto tra gli strumenti di programmazione negoziata, e dovendo indicare al suo interno anche gli eventuali accordi di programma e le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo, ben può comportare come risultato pratico-operativo la variante agli strumenti urbanistici dei territori interessati<sup>15</sup>.

Inoltre, attraverso il raccordo procedimentale offerto dagli accordi di programma, le amministrazioni coinvolte riescono a concordare e coordinare le proprie azioni strategiche e programmatiche, scardinando i limiti legislativi alle rispettive competenze e integrare le stesse con quelle degli altri attori interessati.

In questo senso, il nuovo approccio al problema dello spopolamento rappresenta in linea di principio una consapevole presa di posizione che, dalla programmazione strategica e integrata degli interventi politici di coesione sociale, si raccorda direttamente con la pianificazione urbanistica multilivello e di dettaglio.

Dalla prospettiva prettamente giuridica, tuttavia, il fenomeno dello spopolamento, oltre all'evidente disallineamento delle previsioni urbanistiche, vede anche due grandi limiti strutturali che frenano l'operato dei pubblici poteri.

Il primo è rappresentato dalla mancanza di effettività dell'azione amministrativa dei livelli di governo più prossimi alla popolazione. Il se-

---

(15) Sul punto, G. P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2017, p. 675 ss.; G. AMATO, E. GRIGLIO, V. MARROCCOLI, S. NAPOLITANO, *Il percorso giuridico per la creazione di una comunità sostenibile*, in *federalismi.it*, 25, 2011, p. 35.



condo, invece, è dato dai problemi di coordinamento delle risorse economiche stanziare per farvi fronte, sia rispetto alle esigenze sociali delle popolazioni interessate, e sia rispetto alla mancata completa sinergia con i privati da coinvolgere nel processo.

### *3. Le misure di contenimento dello spopolamento nella legislazione speciale in materia di «sostegno e valorizzazione dei piccoli Comuni» e di «tutela e valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare»*

Su un piano diverso andrebbero collocati gli interventi disposti con la legge n. 194/2015 in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare e quelli introdotti con la legge n. 158/2017 in materia di sostegno e valorizzazione dei piccoli Comuni, che condividono fra i propri obiettivi quello di contenere lo spopolamento di determinate aree.

Più nel dettaglio, la legge 6 ottobre 2017, n. 158 (c.d. legge sui piccoli Comuni<sup>16</sup>), riconoscendo espressamente che «l'insediamento nei piccoli Comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni», ha corroborato lo sforzo istituzionale di contrasto allo spopolamento attraverso la promozione di un virtuoso sviluppo sostenibile dei piccoli Comuni sotto il profilo economico, sociale, ambientale e culturale.

In dettaglio, «con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico», la legge 158/2017 ha riempito di contenuto la nozione di «piccolo Comune»<sup>17</sup> e ha previsto la possibilità per gli enti territoriali di pro-

---

(16) Per un commento sistematico alla legge, si rinvia a G.P. BOSCARIOL, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli Comuni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2018, p. 203 ss.; A. DE NUCCIO, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2, 2018, p. 68 ss.; M. DEODATI, *Nuova legge per i piccoli Comuni: sostegno economico, valorizzazione delle risorse locali e riqualificazione dei centri storici*, in *Comuni d'Italia*, 11-12, 2017, p. 42 ss.; F. FOLLIERI, *Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli Comuni*, in *GiustAmm.it*, 12, 2017, p. 9.

(17) Ai sensi del comma 2 dell'art. 1, infatti, per piccoli Comuni si intendono i Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i Comuni costituiti a seguito di fusione tra Comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

muovere l'efficienza e la qualità dei servizi essenziali, «con particolare riferimento all'ambiente, alla protezione civile, all'istruzione, alla sanità, ai servizi socio-assistenziali, ai trasporti, alla viabilità, ai servizi postali nonché al ripopolamento dei predetti comuni», anche attraverso progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità.

L'intervento, pertanto, dovrebbe rinvigorire i processi di gestione associata di determinate funzioni già prescritti dalla disciplina preordinata al contenimento della spesa pubblica<sup>18</sup> e, al contempo, avviare l'utilizzo di più specifici strumenti che, presupponendo la concessione di specifici contributi, sembrano abbracciare la logica degli incentivi.

Le misure contemplate dalla legge appaiono comunque assai variegate e spaziano da interventi di riqualificazione e recupero dei centri storici o del suolo naturale a misure conservative più specifiche.

Tra le diverse iniziative contemplate dalla legge 158/2017, l'art. 4 demanda alle amministrazioni comunali l'individuazione, all'interno dei rispettivi centri storici, di zone di particolare pregio architettonico-culturale dove realizzare «interventi integrati pubblici e privati» finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie costruttive e delle strutture originarie, «attraverso gli strumenti a tale fine previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia».

Più in dettaglio, i menzionati interventi prevedono delle misure urbanistico-edilizie che vanno, da parte dei privati, dal risanamento alla conservazione e al recupero del patrimonio edilizio; da parte dell'Ente locale, dalla realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, nel rispetto dei caratteri identificativi e tipici delle zone interessate, alla manutenzione straordinaria dei beni pubblici già esistenti e al riuso del patrimonio edilizio inutilizzato; al miglioramento e adeguamento degli arredi e dei servizi urbani; agli interventi finalizzati al consolidamento statico e antisismico degli edifici storici nonché alla loro riqualificazione energetica; alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati; al miglioramento del decoro urbano e dei servizi urbani (quali l'apertura e la gestione di siti di rilevanza storica, artistica e culturale).

---

(18) V. art. 14, comma 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78.

Al fine di contrastare l'abbandono, inoltre, l'art. 5 demanda ai piccoli Comuni la facoltà di ricorrere all'acquisizione coattiva e alla riqualificazione sia degli edifici in istato di abbandono o di degrado (anche allo scopo di prevenire crolli o comunque situazioni di pericolo) e sia dei terreni incolti (per prevenire le cause dei fenomeni di dissesto idrogeologico e la perdita di biodiversità e assicurare l'esecuzione delle operazioni di gestione sostenibile del bosco, anche di tipo naturalistico, nonché la bonifica dei terreni agricoli e forestali e la regimazione delle acque).

A supporto delle predette azioni è previsto l'intervento di apposito Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni<sup>19</sup> facente capo al Ministero dell'interno, il cui funzionamento, tuttavia, è demandato all'adozione di apposito «Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni» ancora in cerca di autore<sup>20</sup>.

Ad una logica non dissimile, almeno sotto il profilo finalistico, vanno ricondotti gli interventi disposti con la legge n. 194/2015 in materia di biodiversità agroalimentare, la quale, pur assumendo come obiettivo primario la tutela delle «risorse genetiche di interesse alimentare e agrario locale», si compendia di specifici strumenti di supporto al territorio rurale che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della medesima legge, dovrebbero contribuire a «limitare i fenomeni di spopolamento e preservare il territorio da fenomeni di inquinamento genetico e di perdita del patrimonio genetico»<sup>21</sup>.

Anche in questo caso, l'azione normativa è supportata dall'istituzione di uno specifico Fondo per la tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, ma in modo ancor più significativo rispetto alle ipotesi analizzate, lo strumento gode di margini d'azione e di disponi-

---

(19) In base all'art. 3 della legge n. 158/2017 il Fondo gode di una dotazione di «10 milioni di euro per l'anno 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023».

(20) La predisposizione del Piano sarebbe dovuta intervenire entro il 1° maggio 2018 (180 giorni dall'entrata in vigore della legge).

(21) Per un'attenta ricostruzione della suddetta disciplina v. A. DE NUCCIO, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, cit.

bilità alquanto esigue<sup>22</sup>. Sicché, sebbene la disciplina ambisca ad istituire un sistema nazionale di tutela e di valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare composto da diversi attori istituzionali<sup>23</sup>, la bontà degli interventi è apprezzabile prevalentemente in ragione della sua idea ispiratrice<sup>24</sup>.

#### ***4. Criticità e prospettive nel contrasto allo spopolamento: l'urbanistica come terminale necessario delle misure di contenimento del fenomeno***

Tirando le fila del discorso, si è visto come l'approccio seguito dal legislatore nel contrasto ai fenomeni di spopolamento sia incentrato prevalentemente su due direttive di fondo: la prima è diretta a finanziare operativamente degli interventi di coesione sociale anche attraverso la valorizzazione delle risorse dei territori interessati; la seconda è finalizzata a favorire i processi aggregativi nella gestione di funzioni e servizi. Tuttavia, se l'intento politico sotteso ai vari interventi è chiaro, maggiori perplessità possono sorgere sull'idoneità degli strumenti al raggiungimento degli scopi prefissati.

L'effettività delle misure disposte è, in larga misura, affidata alla logica degli incentivi che, per essere efficace, presuppone delle risorse da destinare allo scopo.

Sicché, sebbene ognuno degli interventi disposti preveda l'interferenza di un qualche fondo speciale, la scarsa dotazione di cui gli stessi dispongono unitamente agli ostacoli che si frappongono alla loro operatività rendono alquanto irrealistico incrementare l'attrattività delle aree esposte ai fenomeni di spopolamento.

---

(22) Sul punto, v. art. 10 della legge n. 194/2015 che, nell'istituire il suddetto Fondo, prevede che lo stesso abbia una dotazione pari a 500.000 euro l'annui a decorrere dal 2015. Più nel dettaglio, la norma chiarisce che il fondo è destinato a «sostenere le azioni degli agricoltori e degli allevatori in attuazione della presente legge, nonché per il sostegno agli enti pubblici impegnati, esclusivamente a fini moltiplicativi, nella produzione e nella conservazione di sementi di varietà da conservazione soggette a rischio di erosione genetica o di estinzione».

(23) Più nel dettaglio, v. l'art. 1, comma 3, della legge n. 194/2015.

(24) Più positive, le valutazioni di A. DE NUCCIO, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, cit., p. 78, quantomeno rispetto alle «comunità del cibo e della biodiversità d'interesse agricolo» di cui all'art. 13 della medesima legge n. 195/2015.

Peraltro, non può che rilevarsi che la stessa molteplicità di fondi, ponendo un qualche problema di coordinamento, sottende l'inevitabile rischio di dispersione delle già limitate risorse. Sebbene delle esigenze di concentrazione siano state in parte percepibili nei timidi tentativi di valorizzazione del ruolo dell'Agenzia per la coesione territoriale, è evidente che si è ben lontani dalle più mature soluzioni sperimentate nel panorama dell'interventismo economico italiano, ove la Cassa del Mezzogiorno riusciva a catalizzare la pluralità di risorse presso un unico centro istituzionale di riferimento.

L'ente, dall'immediato dopoguerra e sino alla sua definitiva soppressione del 1984, ha operato come unico referente finanziario del piano generale per l'esecuzione di opere straordinarie dirette al progresso economico e sociale dell'Italia centro-meridionale, adottato con legge 10 agosto 1950, n. 646. Nella strategia complessiva di promozione dello sviluppo territoriale e infrastrutturale, attuata anche attraverso l'emana-zione di una legislazione speciale differenziata per le aree economicamente più arretrate<sup>25</sup>, la successiva legge 29 luglio 1957, n. 634 ha introdotto lo strumento di pianificazione per la creazione delle Aree di sviluppo industriale con l'istituzione di appositi consorzi promossi dagli stessi Enti locali per contribuire allo sviluppo economico e al superamento del *gap* infrastrutturale esistente<sup>26</sup>, successivamente riassorbiti dai cd. distretti industriali<sup>27</sup>.

Archiviata l'esperienza di programmazione economica del Mezzogiorno, non senza alterne vicende e criticità sulle modalità operative e sul-

---

(25) Per provvedimenti a favore della città di Napoli, cfr. la legge 9 aprile 1953, n. 297. Per provvedimenti in favore della Calabria, cfr. la legge 26 novembre 1955, n. 1177 e la legge 10 luglio 1962, n. 890. Per provvedimenti a favore della Sardegna, cfr. la legge 11 giugno 1962, n. 588. Per provvedimenti a favore della città di Palermo, cfr. la legge 30 gennaio 1962, n. 28.

(26) V.M. SBRESCIA, *Il pendolo del potere: dal centro alle periferie e dalle periferie al centro? Alla ricerca di un nuovo assetto nella "governance" per lo sviluppo delle aree depresse*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2016, p. 221 ss.

(27) Così come previsti a partire dalla legge 5 ottobre 1991, n. 317 per l'attuazione degli interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese, a cui fa riferimento la legge n. 448/98.

la straordinarietà ricorrente dell'intervento<sup>28</sup>, solo in tempi recenti si è registrato un rinnovato interesse per le politiche di coesione territoriale, peraltro attestato dalla riedizione della figura del Ministro del Sud e della coesione territoriale.

Proprio i più recenti interventi a supporto del Mezzogiorno, poggiando su più consolidati trascorsi, dimostrano la possibilità di attuare specifiche politiche incentivanti senza disporre necessariamente finanziamenti diretti. In tal senso vanno le misure disposte con il d.l. 20 giugno 2017, n. 91, che ha previsto, tra l'altro, la possibilità di istituire delle c.d. Zone economiche speciali. Al loro interno le imprese già operative o di nuovo insediamento possono beneficiare di specifiche agevolazioni fiscali e semplificazioni amministrative, secondo un modello che potrebbe essere utilmente replicato anche per fronteggiare i fenomeni di spopolamento.

A supporto della predetta azione, con il d.l. 30 aprile 2019, n. 34, il c.d. decreto crescita, è stata peraltro prevista l'adozione di apposito *Piano grandi investimenti nelle zone economiche speciali*, cui sono destinati, ai sensi dell'art. 34 del medesimo decreto, 50 milioni di euro per il 2019, 150 milioni di euro per il 2020 e 100 milioni di euro per il 2021 a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione (Fsc).

Queste azioni, coordinate nell'ambito di appositi documenti programmatici, quali il *Piano Sud - Sviluppo e coesione per l'Italia*<sup>29</sup>, dimostrano una maggior consapevolezza in merito agli strumenti degli incentivi, in quanto mirano a concentrare presso un'unica cabina di regia la pluralità d'interventi disposti, in modo che misure di sostegno finanzia-

---

(28) Si vedano, a tal proposito, le considerazioni critiche di G. STELLA, *Lo Spreco*, Mondadori Editore, 2001; nonché G. SORIERO (a cura di), *Dopo l'intervento straordinario*, Roma, Donzelli, 1993; F. PROTA, G. VIESTI, *Senza Cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo la fine dell'intervento straordinario*, Il Mulino, 2012. Con l'avvio della nuova fase politica degli incentivi di matrice europea per la coesione sociale e territoriale, la legge 19 dicembre 1992, n. 488 ha investito direttamente il MEF del coordinamento e la programmazione complessiva delle misure da intraprendere per il rilancio del Paese. Tuttavia, prima il Patto di stabilità e crescita del 1997 e, poi, la crisi del 2008, hanno imposto una brusca battuta d'arresto alle manovre di bilancio espansive.

(29) Il documento, disponibile sul sito [www.ministroperilsud.gov.it](http://www.ministroperilsud.gov.it), oltre a contenere un'efficace sintesi delle misure già adottate, traccia un cronoprogramma dei futuri interventi che saranno monitorati da un apposito *Osservatorio Sud 2030*.

rio possano raccordarsi sinergicamente con appositi strumenti di semplificazione.

Differentemente, tutti gli interventi in materia di spopolamento, pur attribuendo dignità giuridica ad un problema emergente, scontano una scarsa vincolatività delle prescrizioni in essi contenute, in quanto assumono una funzione sostanzialmente ricognitiva rispetto a facoltà già esistenti che, all'occorrenza, vengono indirizzate verso il raggiungimento di più specifici obiettivi.

Ciò è evidente rispetto ai processi aggregativi che, differentemente da quanto avvenuto con le analoghe misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica<sup>30</sup>, non fanno altro che ribadire delle facoltà comunque esistenti in capo ai singoli Enti locali che, nell'esercizio della propria autonomia, già dispongono di ordinari strumenti cooperativi che potrebbero essere impiegati per il raggiungimento dei prefissati scopi. Ma anche guardando ai processi di riqualificazione e recupero sottesi ai vari interventi, ciò che evidentemente manca è l'attribuzione di una qualche facoltà aggiuntiva che consenta di supportare l'azione locale attraverso speciali modelli di gestione immobiliare o con l'esercizio di nuovi poteri in materia urbanistica ed edilizia<sup>31</sup>.

Resta, quindi, da chiarire quale sia il ruolo che può avere l'urbanistica nel contrasto allo spopolamento. In via di prima approssimazione, si può affermare che, almeno nelle più recenti misure, la stessa dovrebbe rilevare prevalentemente in una logica accessoria e complementare rispetto a più ampi interventi di coesione sociale che siano preordinati a rimuoverne le cause e a limitarne gli effetti.

Tuttavia, per quanto accessoria o complementare, l'urbanistica sembra comunque mantenere una certa centralità, perché costituisce il termina-

---

(30) Peraltro, non è affatto detto che i mutamenti istituzionali imposti dalla legislazione sulla c.d. *spending review* consentano di ovviare sostenibilità economica di determinati servizi e funzioni. Le misure attuative del c.d. federalismo fiscale ne costituiscono un valido esempio, giacché hanno posto in evidenza i problemi connessi al finanziamento delle funzioni degli Enti locali, il cui fabbisogno è stato stimato senza tener conto delle funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni. Su questi profili, sia consentito rinviare a G.M. CARUSO, *Diritti, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso*, in *Federalismi.it*, 4, 2016.

(31) Profili, questi, condivisi, da F. FOLLIERI, *Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli Comuni*, cit.

le necessario di una serie di misure che vedono il territorio quale principale destinatario. Sicché, se è vero che «non c'è settore della vita pubblica che non abbia un riflesso urbanistico»<sup>32</sup>, appare allora fisiologico che i relativi interventi debbano confluire nella dimensione “spazio-temporale” cristallizzata dalla pianificazione urbanistica multilivello.

Pertanto, i principali attori istituzionali cui spetta sintetizzare le misure di contrasto dello spopolamento non possono che essere gli Enti locali che, quali naturali interpreti dei bisogni della comunità di riferimento, sono chiamati ad integrarle, secondo la logica della c.d. democrazia di prossimità<sup>33</sup>, nei rispettivi contesti territoriali tanto nella gestione dei servizi quanto nell'ambito dell'esercizio della potestà regolamentare riconosciuta dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione che consente loro di prescindere dal filtro legislativo per adoperarsi direttamente nell'attuazione di principi e valori affermati dalla Costituzione<sup>34</sup>.

Ovviamente, in ragione degli innumerevoli interessi connessi al contrasto dello spopolamento, iniziative del genere saranno tanto più efficaci quanto più riescano a rafforzare quei modelli di amministrazione condivisa, in vario modo connessi all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale che, sul piano del necessario raccordo urbanistico, potranno trovare una soluzione istituzionale attraverso la sottoscrizione dell'accordo di programma<sup>35</sup>.

---

(32) M.S. GIANNINI, *Relazione* (Atti del Convegno, Perugia, 9-10 ottobre 1971), in *Urbanistica e Regioni*, 1971, p. 24.

(33) Sul punto, v. M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3, 2017, p. 4

(34) Sul punto, v. peraltro, le considerazioni di F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, p. 285.

(35) Per un'attenta valorizzazione del modello, v. C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 971 ss.





## Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, economica e socio-culturale\*

*Alice De Nuccio, Massimo Monteduro*

*Le aree rurali marginali, composte dai piccoli insediamenti ed agglomerati che avevano storicamente fondato la propria economia sull'agricoltura tradizionale, sono da decenni esposte in modo drammatico a processi di desertificazione non solo demografica ed economica ma anche sociale e culturale, con il rischio di scomparsa dell'immenso patrimonio plurisecolare, materiale e immateriale, generato dalla civiltà rurale. Il lavoro ripercorre i fattori causali dello spopolamento di tali aree fragili; mette in luce l'importanza delle risorse ancora disponibili nei bacini delle comunità rurali in cui sopravvivono pratiche di small-scale farming; focalizza un modello attuale di agricoltura, connotato dalla multifunzionalità, in grado di dinamizzare le principali forze locali; passa in rassegna sinteticamente la normativa nazionale e regionale in materia di multifunzionalità; suggerisce, in definitiva, che l'effettiva promozione a livello giuridico di un'agricoltura multifunzionale potrebbe restituire vitalità e centralità alle aree rurali marginali, rigenerandone il tessuto socio-ecologico.*

### 1. Considerazioni introduttive

I territori attualmente più colpiti dalla «desertificazione demografica»<sup>1</sup> sono, in special modo, le zone a vocazione rurale: i piccoli insediamenti

---

\* Il lavoro è stato realizzato nell'ambito del Progetto di ricerca *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural* (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100, finanziato da FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación – Gobierno de España, ed è il frutto di una riflessione comune ai due autori: con riferimento alla distinzione degli apporti individuali, Massimo Monteduro ha redatto i paragrafi 1 e 4; Alice De Nuccio i paragrafi 2 e 3.

(1) G. MACCHI JANICA, *Desertificazione demografica dell'Italia: geografia dello spopolamento rurale nella penisola*, Firenze, All'Insegna del Giglio, 2016.

ti ed agglomerati disegnati dal *rus* che avevano fondato la propria economia sull'agricoltura. Questo dato può risultare singolare, giacché la coltivazione della terra costituisce naturalmente l'attività di maggiore rilievo per la sopravvivenza generale. In verità, i preoccupanti *trend* demografici non riguardano tutte le realtà agricole italiane ma sono circoscritti alle aree storicamente avulse dai «flussi dello sviluppo»<sup>2</sup>, espressione tanto ambigua quanto inaridita dalla sua concreta (ma discutibile) identificazione integrale con il concetto quantitativo di “crescita”. L'attuale emergenza demografica, dunque, riguarda prevalentemente specifici territori ed è solo l'ultima evidenza di un fenomeno che si presenta come un processo di lunga durata.

La “desertificazione” di questi luoghi, peraltro, non si limita al solo dato numerico delle dinamiche demografiche<sup>3</sup>, certamente caratterizzate da uno strutturale sbilanciamento tra massicci e costanti flussi in uscita di persone (particolarmente intensi per fasce di età con riferimento alle giovani generazioni, attratte dai poli urbani nella ricerca di opportunità di elevazione economica e culturale) ed esigui e instabili flussi in entrata, questi ultimi per lo più di carattere effimero (in correlazione, ad esempio, con gli ondivaghi movimenti di quel turismo “mordi e fuggi” predatorio, consumistico, inconsapevole e superficiale che rappresenta ancora un vero e proprio *dark side* del turismo come fenomeno generale). Né si traduce soltanto nel riflesso di una decrescita o stagnazione sul piano economico.

Le aree rurali marginali soffrono infatti anche del rischio – più difficilmente rispecchiabile da numeri e grafici – di un'altra “desertificazione”: quella sul piano socio-culturale. Nel corso della storia, la pur complessa, mutevole e discussa dialettica tra città e campagna<sup>4</sup> ha rappresenta-

---

(2) P. BEVILACQUA, *L'osso*, in *Meridiana*, 44, 2002, pp. 7-13, p. 7.

(3) Su questi temi, di recente, oltre ai contributi citati nelle note che seguono, cfr. in prospettiva interdisciplinare i saggi pubblicati nel numero monografico *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia* (eds. Eugenio Cejudo, Francisco Navarro), in *Perspectives on Rural Development*, 3, 2019, <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/prd/article/view/21512/18241>.

(4) Come nota S. FADDA, *Il ruolo dell'educazione nella trasmissione dei mestieri della ruralità e dei saperi locali*, in J.M. COMITI (dir.), *Territoire et démocratie culturelle: vers un nouveau contrat éducatif*, Biguglia, Université de Corse P. Paoli, 2012, p. 233, «ciò non significa che la

to una polarità essenziale per alimentare una rete fittissima e multidirezionale di interdipendenze, mentre ormai da decenni è sempre più evidente una progressiva «scomparsa della società rurale»<sup>5</sup> e della sua eredità rappresentata dalla civiltà (o cultura) rurale (o contadina): si tratta però non di “fossilizzare” e neppure soltanto di custodire in uno scrigno quest’ultima, in termini (eco)museali<sup>6</sup>, ma di valorizzarla per rimetterla realmente in movimento<sup>7</sup>, riconoscendo cioè quanto ancora vi è di vi-

---

società rurale rappresenti un mondo altro, diverso e in contraddizione con la civiltà e con la modernità: non ci troviamo davanti ad una contrapposizione duale, ma piuttosto davanti a due tra gli infiniti e diversi modi della vita sociale, presenti contemporaneamente nella nostra come in qualunque società».

(5) V.A. DE BERNARDI, *La scomparsa della società rurale e la modernizzazione nei paesi dell'Europa meridionale*, in M. PASETTI (a cura di), *Tra due crisi. Urbanizzazione, mutamenti sociali e cultura di massa negli anni Trenta e negli anni Settanta*, Bologna, Archetipolibri, 2013, p. 31 ss. A. SERPIERI, nel suo *Corso di economia e politica agraria*, I, Firenze, G. Barbera, 1940, p. 42, ricordava che «possiamo chiamare sinteticamente ruralità» un «complesso di sentimenti, di costumi, di modi di vita» i quali «differenziano nettamente il mondo agricolo da quello urbano-industriale»; e G. CAPOGRASSI, in *Agricoltura, diritto, proprietà*, già pubblicato in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, e ora in *Opere*, V, Milano, Giuffrè, 1959, p. 269 ss. (v. spec. le pp. 271-273), affermava che «terra individui comunità sociale, tutto è fuso in unico atto di vita, in sistema di atti vitali, in cui non si sa più quale sia il dato naturale e quale sia l'apporto del lavoro umano».

(6) S. FADDA, *Il ruolo dell'educazione nella trasmissione dei mestieri della ruralità e dei saperi locali*, cit., pp. 234-237: «la comunità, e specialmente la comunità rurale, non rappresenta un residuo del passato, quasi un fossile archeologico che sopravvive nella rappresentazione di una mitologica età dell'oro. Quando si pensa alla comunità spesso ci si riferisce, forse a causa dell'anonimato e dell'individualismo della vita metropolitana, ai piccoli paesi, alla “vita semplice” delle campagne, a forme di vita comunitaria proprie di un passato che si ritiene ormai superato dalla modernità, dal progresso, dalla tecnologia. In realtà, l'elemento che caratterizza la comunità è la condivisione di interessi, di problemi, di valori, ma soprattutto il riconoscersi in questa condivisione [...] tutti i territori che hanno una forte specificità culturale sono esposti al rischio di espropriazione del loro patrimonio culturale. Si tratta della svendita della stessa identità delle popolazioni rurali, considerando le culture e i saperi locali come sopravvivenza di una cultura in estinzione, fino ad arrivare alla devastante visione delle culture locali come puro *escamotage* per attirare turisti [...] il pericolo per le culture locali e i mestieri tradizionali della ruralità è doppio: da un lato esiste il rischio della falsificazione per rispondere all'immaginario dei turisti, confondendo la miseria con la semplicità di vita, il lavoro faticoso con la laboriosità, dall'altro lato c'è il rischio della riduzione della vita quotidiana a museo della civiltà contadina».

(7) *Id.*, *ibidem*: «quando parliamo di “saperi locali” intendiamo riferirci all'insieme di conoscenze, proprie di aree geografiche definite, capaci di produrre valori materiali e simbolici. In questo senso rientrano tra i saperi locali le forme tradizionali della produzione: cioè le attività agricole e pastorali, l'artigianato, le piccole imprese; così come le forme di relazione tra soggetti individuali o collettivi: solidarietà, reti parentali e famigliari, rapporti di vicinato; così come le forme tradizionali della comunicazione e della trasmissione dei valori: produzioni artistiche, modelli espressivi, costumi, “tradizioni”. In questo senso i saperi locali costituiscono da un lato un fon-

tale<sup>8</sup>, di attivo e di trasformativo nell'immenso patrimonio rurale, materiale e immateriale, che la connota<sup>9</sup>.

Sulla scorta di questa premessa, il lavoro tenta di ripercorrere i fattori causali dello spopolamento e individuare, al contempo, le risorse ancora disponibili nei bacini delle comunità rurali in cui sopravvivono pratiche di *small-scale farming*; proporre un concetto di agricoltura che possa dinamizzare le principali forze locali; passare in rassegna sinteticamente la normativa nazionale e regionale per verificarne l'avanzamento in questa materia; suggerire, in definitiva, che l'effettiva promozione di un'agricoltura multifunzionale potrebbe restituire centralità alle aree rurali marginali, rigenerandone il tessuto non solo economico ma anche socio-culturale.

## 2. Le aree marginali: fattori di spopolamento e risorse territoriali

Il boom economico del secondo dopoguerra ha tentato di omogeneizzare un ideale di benessere, astratto dalle caratteristiche delle cd. periferie ma tarato esclusivamente sulle esigenze delle città, nuovi «centri di

---

damento e dall'altro lato un'espressione dell'identità locale. Le attività della ruralità si collocano nel contesto di quelle conoscenze che sono alla base dei saperi locali. Esse sono il risultato della stratificazione, della sedimentazione, della contaminazione di conoscenze e pratiche che sono state trasmesse di generazione in generazione. Le comunità rurali sono la principale agenzia di questa trasmissione: è nel vivere comunitario che le nuove generazioni apprendono la pratica dei mestieri della ruralità [...] il momento attuale è caratterizzato dalla necessità di profonde innovazioni, indispensabili per un posizionamento nel mercato moderno, e quindi si impongono forme nuove di valorizzazione dei saperi locali, nella prospettiva della realizzazione di forme di eccellenza e di nuove idee di produzione. Per questo è indispensabile [...] individuare attraverso quali forme sia possibile il passaggio dai saperi tradizionali, propri delle attività condotte a livello di piccole imprese artigianali o famigliari, a una valorizzazione del saper fare locale in una rete di relazioni tra piccole imprese capaci di collocarsi sul mercato».

(8) Imprescindibili sul punto sono le riflessioni che rinvencono, circa la peculiare vicenda degli assetti fondiari collettivi, dalle note opere di Paolo Grossi, su cui, anche per ampie citazioni, M. MONTEDURO, *L'agroecologia come paradigma per una rivalutazione degli assetti fondiari collettivi: i fecondi nessi con il magistero giuridico di Paolo Grossi*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1, 2017, p. 25 ss.

(9) Per efficaci rilievi sul punto, v. D. NILES, R. ROTH, *Conservation of Traditional Agriculture as Living Knowledge Systems, Not Cultural Relics*, in *Journal of Resources and Ecology*, 3, 2016, p. 231. Sul tema si v. altresì A. DENUZZO, *The Constitutional Dimension of Traditional Rural Skills: Protection and Promotion*, in M. MONTEDURO ET AL. (eds.), *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2015, p. 471 ss.

gravitazione»<sup>10</sup>, archetipi di uno stile di vita che ha spezzato deliberatamente ogni connessione con il periodo precedente.

Nella sua declinazione agricola, tale modello è conosciuto come Rivoluzione Verde, espressione (a dire il vero ingannevole e intrinsecamente contraddittoria, in quanto a medio-lungo termine essa si è tradotta in un processo di «contaminazione delle campagne» che ha «sconvolto condizioni ed equilibri ambientali»<sup>11</sup>) utilizzata per indicare la conversione a livello globale dei terreni da diversificati ed estensivi a monocolturali ed intensivi. L'introduzione in agricoltura di nuove varietà ibride ad alta resa (e in seguito OGM), l'impiego di fertilizzanti e pesticidi di sintesi prodotti a partire da combustibili fossili, il miglioramento dell'irrigazione alimentata sempre da idrocarburi per implementare il processo di trasformazione hanno elevato il costo dell'innovazione in termini ecologici ma anche sociali ed economici<sup>12</sup>. Difatti, nei casi in cui gli agricoltori non hanno avuto a disposizione risorse economiche sufficienti per l'acquisto di tale «pacchetto tecnologico», pensato al di fuori dell'azienda agricola e trasferito secondo la logica *top-down* o, più in generale, in assenza di condizioni ottimali per il processo di intensificazione, il mondo contadino è stato marginalizzato ed incentivato ad abbandonare la terra per urbanizzarsi alla ricerca di un impiego<sup>13</sup>. In buona sostanza, la deruralizzazione può essere considerata l'effetto di uno scollamento tra

---

(10) R. SALVATORE, E. CHIDO, *Non più e non ancora. Le aree fragili tra conservazione ambientale, cambiamento sociale e sviluppo turistico*, Milano, Franco Angeli, 2017, p. 17.

(11) Così P. BEVILACQUA, *La Terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Roma-Bari, Laterza, 2014 (ed. digit.), cap. II, § 6 ed ivi il par. «La contaminazione delle campagne»; cfr. altresì T. WEIS, *The Accelerating Biophysical Contradictions of Industrial Capitalist Agriculture*, in *Journal of Agrarian Change*, 3, 2010, pp. 315-341.

(12) M. TALLACHINI, F. TERRAGNI, *Le biotecnologie. Aspetti etici, sociali e ambientali*, Milano, Mondadori, 2004, p. 64.

(13) L. COLOMBO, A. ONORATI, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Milano, Jaca Book, 2009, pp. 128-131. Come gli Autori evidenziano a p. 131, «uno sviluppo centrato sulla crescita pone infatti inevitabilmente l'enfasi sull'aumentato valore della produzione piuttosto che sull'inclusione sociale e sulla compatibilità ecologica dei sistemi produttivi: fare i conti con l'instabilità dei mercati o con il caos climatico richiede però grande flessibilità nella gestione delle risorse, adattamento, autonomia, diversità che il rimanere prigionieri di un pacchetto tecnologico o integrati nell'apparato agroindustriale non permette».

l'obiettivo globalizzato di crescita, che fondava l'idea capitalistica dello sviluppo, e gli strumenti offerti dal territorio rurale<sup>14</sup>.

Ad esempio, *montagna, collina interna, fondivalle secondari* materializzano alcuni dei luoghi dello spopolamento: terre dequalificate storicamente da «struttura demografica dispersa in piccoli centri, dominate da suoli poco fertili e acclivi»<sup>15</sup>; terre le cui caratteristiche stridevano nell'era del produttivismo; «vittime sacrificali dello sviluppo economico»<sup>16</sup> rispetto al binomio città-campagna, che ha accentuato una perifericità spaziale già radicata nella morfologia di questi territori rurali e li ha relegati all'isolamento. Ma oggi «l'osso»<sup>17</sup>, «deserti demografici»<sup>18</sup>, «aree interne», «fragili», «remote» o «*inner peripheries*»<sup>19</sup> non indicano soltanto «aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, di salute, di mobilità)»<sup>20</sup>: alla dimensione spaziale si so-

(14) P. BEVILACQUA, *Riformare il Sud*, in *Meridiana*, 31, 1998, pp. 19-44, p. 43, con riferimento alle aree interne del sud sostiene che «la modernizzazione capitalistica si è imposta non come sviluppo, arricchimento e trasformazione di saperi e produzioni consuetudinarie, ma come mera importazione di tutto ciò che appariva estraneo ed esterno alle realtà locali». Ancora, in tal senso, A. BARBANENTE, B. SALVEMINI, *Rileggere e governare il territorio*, in *Meridiana*, 49, 2004, pp. 9-13, p. 10, affermano che «i territori locali sembrano prodotti e "pensati" da processi globali a loro volta promossi da microspazi, spesso anche periferici, che funzionano come agenti della globalizzazione». Sull'interrelazione tra "globale" e "locale" è imprescindibile il riferimento a Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione*, Bari, Laterza, 1999: «i centri nei quali vengono prodotti i significati e i valori sono oggi extraterritoriali e avulsi da vincoli locali – mentre non lo è la stessa condizione umana che a tali valori e significati deve dar forma e senso» (p. 5).

(15) P. BEVILACQUA, *L'Osso*, cit., p. 7.

(16) Versione italiana dell'articolo di R. PAZZAGLI, *Bone's Territories: Territorial Heritage and Local Autonomy in Italian Inner Areas*, in *Tafter Journal. Esperienze e strumenti per cultura e territorio*, 84, 2015, reperibile al link [http://aria.unimol.it/wp-content/uploads/2016/06/Pazzagli\\_articolo-Tafter-Journal-aree-interne.pdf](http://aria.unimol.it/wp-content/uploads/2016/06/Pazzagli_articolo-Tafter-Journal-aree-interne.pdf), consultato in data 15 marzo 2020.

(17) V.M. ROSSI DORIA, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Bari, Laterza, 1958.

(18) G. MACCHI JANICA, *Desertificazione demografica dell'Italia*, cit., p. 10, fornisce una definizione «assiologica»: «territorio che non è più in grado di fare crescere o trattenere la popolazione originaria e contemporaneamente si dimostra incapace di attrarre in modo stabile una nuova popolazione residente».

(19) R. SALVATORE, E. CHIODO, *Non più e non ancora. Le aree fragili*, cit., p. 20.

(20) STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE: DEFINIZIONE, OBIETTIVI, STRUMENTI E GOVERNANCE (SNAI), progetto strategico di intervento elaborato dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, facente capo al Ministero dello sviluppo economico nell'ambito della Politica di coesione e istituzionalizzato dall'Accordo di Partenariato tra Italia e Ue per il ciclo di programmazione 2014-2020, in conformità all'art. 14 del regolamento Ue 1303/2013. Il testo è reperibile

no sommate le aggravanti connesse alla scarsa qualità delle tecnologie, ad un capitale umano sprovvisto delle competenze necessarie al loro utilizzo, all'inefficienza delle istituzioni deputate alla gestione del sistema di *welfare*<sup>21</sup>.

Ad ogni modo, con un paradosso solo apparente, la stessa condizione di marginalità che ha "spolpato l'osso" di parte del suo capitale umano ha permesso, al contempo, di conservare i *patrimoni materiali e immateriali autoctoni* che, nel loro scheletro plurisecolare, hanno resistito al deterioramento procurato dall'abbandono. Gli agroecosistemi marginali costituiscono forse l'unico residuo spazio dove al momento preesiste e resiste il legame diretto, rarefatto ma vitale, tra la madre terra e le comunità locali che vivono il territorio di appartenenza. Avendo schivato le omologazioni della globalizzazione, essi riflettono ancora oggi d'azione esercitata da generazioni di civiltà contadine sul territorio, che dimostra-

---

al *link* [http://www.programmazioneeconomica.gov.it/wp-content/uploads/2017/02/Accordo-P-Strategia\\_nazionale\\_per\\_le\\_Aree\\_interne\\_definizione\\_obiettivi\\_strumenti\\_e\\_governance\\_2014.pdf](http://www.programmazioneeconomica.gov.it/wp-content/uploads/2017/02/Accordo-P-Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf), consultato in data 5 agosto 2019. La SNAI classifica le aree interne in base al tempo di percorrenza della distanza dai centri di offerta dei servizi: «aree intermedie», «aree periferiche» e «aree-ultra periferiche» distano rispettivamente 20, 40 e 75 minuti (p. 25). Il report evidenzia che «le aree periferiche ed ultra-periferiche hanno fatto registrare tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni Settanta (soprattutto in alcune Regioni come la Liguria, il Friuli, il Piemonte ed il Molise). Negli stessi anni, si è registrato un costante aumento sul totale della popolazione della quota della popolazione anziana (65 anni e più), che è quasi raddoppiata tra il 1971 e il 2011. Il fenomeno dell'invecchiamento ha interessato sia i Centri che le Aree interne, ma è soprattutto nelle aree periferiche ed ultra-periferiche, ed in particolare del Centro-Nord, che si registrano le percentuali più elevate (in alcuni casi, come in Liguria ed Emilia-Romagna, anche superiori al 30%)» (pp. 28-29).

(21) R. SALVATORE, E. CHIODO, *Non più e non ancora. Le aree fragili*, cit., pp. 18-21. Sullo spopolamento, infine, incide la diminuzione delle nascite, problema esteso all'intero territorio nazionale e riconducibile a fattori sociali di portata generale: R. DERIU, *Spopolamento, saperi, governi locali*, in ID. (a cura di), *Spopolamento, saperi, governo locale. Il caso di Mejlögu*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 20, fa riferimento a crisi in atto, disoccupazione giovanile e precarietà del lavoro, scarsità e costo dei servizi sociali per l'infanzia e via dicendo. I territori spopolati sono aree sostanzialmente arretrate e, come tali, ai sensi dell'art. 174 TFUE, oggetto di «un'attenzione particolare» da parte dell'Unione europea nell'azione «intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale»: l'art. 174 fa precipuo riferimento «alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».



no l'intreccio millenario tra storia, natura e agricoltura<sup>22</sup>. L'autenticità dell'esperienza sedimentata dal contatto tra i luoghi e i suoi abitanti ha consentito di elaborare un approccio con la natura che fosse rispettoso dei suoi ritmi e possibilità, facendo dell'agricoltura dell'«osso» la fonte di un coacervo di diversità tuttora esistente. Infatti, la terra sottratta all'imperante consumo di suolo<sup>23</sup> si combina con i pregi naturali di certe aree (salubrità dell'aria, irraggiamento solare, specie arboree e arbustive e animali sopravvissute all'agricoltura e all'allevamento industriali ecc.) e, attraverso la tradizione delle pratiche produttive che restano vive<sup>24</sup>, fruttifica nelle *specificità virtuose* che compongono, in una dimensione più ampia, la ricchezza inestimabile della «diversità alimentare»<sup>25</sup>: valore poliedrico, che si dischiude nella «qualità multiforme»<sup>26</sup> dell'am-

(22) R.F. GRECO, *Il Programma della FAO sui «Globally Important Agricultural Heritage Systems» (GIAHS) e la sua rilevanza per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2017, pp. 123-147, p. 124. P. BEVILACQUA, *Riformare il Sud*, cit., p. 23, nota 4, muove una critica alla letteratura contemporanea e storica che almeno da due secoli pretende di giudicare il mondo partendo dai risultati conseguiti dal «primo Paese arrivato» e afferma: «esemplare a tal proposito è stato il modo in cui è stata valutata l'agricoltura dell'Italia meridionale, dichiarata arretrata perché incapace di realizzare l'associazione cereali/foraggiere nella rotazione agricola, come nelle pratiche nord-europee. Una strada non intrapresa dagli agricoltori del Sud per ragioni climatiche e di *habitat*, ma che li ha portati a realizzare una propria «rivoluzione agricola» fondata su alberi e ortaggi».

(23) M. MUNAFÒ (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2019*, Report SNPA 08/19, reperibile al *link* [https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto\\_consumo\\_di\\_suolo\\_20190917-1.pdf](https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto_consumo_di_suolo_20190917-1.pdf), consultato in data 18 marzo 2020.

(24) L'art. 2, co. 1, della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, conclusa a Parigi il 17 ottobre 2003, stabilisce che «per «patrimonio culturale immateriale» s'intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale». Come afferma P.L. PETRILLO, *Sostenibilità ambientale e patrimonio agro-alimentare*, Torino, 24 novembre 2014, reperibile al *link* [https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/seminario\\_torino\\_24102014\\_petrillo.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/seminario_torino_24102014_petrillo.pdf), p. 2, «è cultura anche quella speciale tecnica produttiva che assolve ad una specifica funzione sociale per una specifica comunità».

(25) M. MONTEDURO, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2015, pp. 88-131, pp. 122-123, definisce la diversità alimentare come una «*sintesi di molteplici diversità*»: si tratta di un valore-sistema in cui convergono e si compongono unitariamente numerosi valori giuridici di primario rango costituzionale (ambiente/biodiversità, autonomia e differenziazione territoriale, paesaggio, patrimonio culturale, artigianato, salute, libertà personale, scelte educative della famiglia).

(26) Sulla nozione di «qualità», R.F. GRECO, *I marchi territoriali pubblici di qualità dei prodotti agroalimentari: profili critici e prospettive evolutive*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2018, pp. 31-81,

biente rurale, dei prodotti agro-alimentari e artigianali locali, del paesaggio, del tempo scandito dai ritmi circolari dell'agricoltura<sup>27</sup>. Ancora, l'attività agricola delle zone interessate rappresenta «un importante regolatore e un sistema di equilibrio per il territorio, e ciò ancora di più per un territorio con un'orografia complessa e articolata come quella italiana»<sup>28</sup>. Infine, resta vivo, tra le comunità, il ricordo di un'agricoltura familiare e contadina che è stata il fulcro del sostentamento economico delle popolazioni ivi insediate. Difatti, «l'economia è sempre il frutto di uno scambio, di una cooperazione tra lo sforzo dell'uomo e le proprietà creative e autorigenerative della natura»<sup>29</sup> e la coevoluzione sincronica di comunità rurali e terre fragili ha prodotto un'economia fertile<sup>30</sup> sino alla sua rottura post-bellica.

Oggi, naturalmente, sarebbe anacronistico pensare di ripristinare con semplicismo il profilo economico di un tempo: una riduzione alla mera agricoltura di sussistenza vanificherebbe il progetto di rinforzare il tessuto di una comunità, nel suo intento di oltrepassare le barriere dell'isolamento in cui si trova relegata. Al contrario, il potenziale insito negli agro-ecosistemi marginali deve essere ulteriormente sviluppato per strutturare

---

p. 35 ritiene che «non dovrebbe essere considerata semplicemente rappresentativa del livello delle caratteristiche nutrizionali, sensoriali, organolettiche e igienico-sanitarie dei prodotti, bensì orientata in un'ottica di sistema [...] deve preferirsi la tesi che consente di ricomprendere, sul piano giuridico, anche la dimensione ambientale, culturale, sociale ed economica cui la qualità è associata [...] emerge la stretta relazione tra la qualità, nell'accezione multidimensionale accennata, e il territorio, da intendersi come concetto di sintesi delle relazioni spazialmente localizzate tra sistemi ecologici, sociali, culturali ed economici. Così il territorio tipizza lo spazio mediante il suo nucleo di diversità composto da risorse, significati, simboli e valori. Esso oppone differenziazione alle forze generalizzanti e banalizzanti tipiche della globalizzazione».

(27) La stagionalità e la ciclicità riconducibili all'agricoltura restituiscono il giusto tempo dello stare a tavola e la giusta stagione del cibo: il gusto dello stare insieme e del sapore dei cibi che vanno al di là dell'anonimato (del cibo e delle persone) della vita frenetica di tutti i giorni non appaga semplicemente lo spirito ma consente anche di evitare le dannose abitudini che hanno portato all'aumento di problemi legati all'alimentazione, come diabete, obesità, malattie cardiovascolari.

(28) G. MACCHI JANICA, *Desertificazione demografica dell'Italia*, cit., p. 12, secondo cui «l'abbandono e la conseguente incuria di queste aree rurali determinerà nel tempo non solo la fine di alcuni paesaggi storici, ma anche una difficile sfida per la società italiana nel suo complesso».

(29) M. ARMIERO, *La ricchezza della montagna. Il bosco dalla sussistenza al superfluo*, in *Meridiana*, 44, 2002, pp. 65-96, p. 79.

(30) *Ivi*, p. 79 ss.

una nuova economia dell'“osso” fondata sull'idea del “flusso territoriale”. Difatti, lo spazio agroforestale genera, oltre ai classici servizi di approvvigionamento, un ampio spettro di benefici fuori dal mercato che supera i confini del singolo appezzamento: qualità estetica dei paesaggi agricoli (paesaggio), ricreazione, cultura e identità, conservazione della biodiversità, conservazione del suolo, sequestro del carbonio e mitigazione dei cambiamenti climatici<sup>31</sup>. Tutto questo patrimonio di terra e saperi è «capitale territoriale non utilizzato»<sup>32</sup>, paralizzato, in *standby*, ma che potrebbe essere smosso grazie all'intervento dinamizzante dell'agricoltura.

Tuttavia, affinché la mobilitazione dei fattori di produzione non costituisca una velleità inutile o peggiorativa è fondamentale che il territorio riceva una domanda in grado di remunerarne lo sforzo. Ebbene, la «diversità»<sup>33</sup> non equivale soltanto ad un'espressione simbolica della marginalità ma rappresenta, ancor prima, una risposta economica alla necessità di un mercato nuovo: ciascuna area interna è in grado di offrire quelle «produzioni specifiche, identitarie, di qualità»<sup>34</sup> che rispondono a modelli e pratiche di consumo sempre più orientati verso il riconoscimento del valore ecologico, culturale, paesaggistico e produttivo della “campagna sostenibile”<sup>35</sup>; la produzione agricola in senso stret-

---

(31) F. BLASI, D. MARINO, L. PALLOTTA, *I servizi agro-ecosistemici: pagamenti per i servizi ecosistemici alla luce delle proposte per la nuova Pac*, in *Agriregionieuropa*, a. 8, 30, 2012, pp. 76-79, p. 77.

(32) STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE: DEFINIZIONE, OBIETTIVI, STRUMENTI, E GOVERNANCE, cit., p. 15.

(33) F. BARCA, *Un progetto per le “aree interne” dell'Italia*, in B. MELONI (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2015, pp. 29-30, afferma: «cosa ha di particolare il nostro paese, che cosa lo tiene unito? Il paradosso è che l'elemento davvero accomunante nel paese è la sua diversità interna [...] è una diversità che nasce naturale: registri climi enormemente differenti a distanza di pochi chilometri, si riscontra un'umidità palesemente diversa. E questo ha consentito a semi assai diversi di crescere gli uni vicini agli altri, a popolazioni disperate di arrivare e di restare con piacere. I semi e i popoli che sono arrivati hanno portato le tradizioni e si sono trasformati. E hanno prodotto nuova diversità: il cibo, la cucina, che rappresentano il segno di una contaminazione, in cui ognuno ha rinunciato a un pezzo della propria identità. Ogni seme si è mescolato con semi con cui non si sarebbe mescolato se fosse rimasto in Medio Oriente o in America Latina o in Asia. E così le persone. Questa è la cosa straordinaria. Non è quindi una tradizione stratificata e ferma, ma una tradizione in trasformazione».

(34) B. MELONI, *Aree interne, multifunzionalità e rapporto con la città*, in *Agriregionieuropa*, a. 12, 45, 2016, pp. 61-65, p. 61.

(35) F. BARCA, *Forum Aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale*, Rieti, 11-12 marzo 2013, reperibile al link <http://www.irpais.it/wp>

to, poi, costituisce soltanto il primo anello di una catena di attività economiche (dalla vendita diretta all'agriturismo) che sfruttano la sinergia tra il servizio di approvvigionamento base e gli altri servizi agro-ecosistemici.

Da questa ricostruzione emerge, così, un dato di sintesi: garantendo la tutela dell'ambiente rurale o cura del territorio, l'agricoltura potrebbe assumere nuovamente il ruolo di strumento per la dinamizzazione economica delle aree spopolate consentendo di ampliare il perimetro delle loro opportunità di sviluppo.

### ***3. Dall'agricoltura sostenibile all'agricoltura multifunzionale per un nuovo modello di sviluppo***

L'agricoltura di tipo monocolturale e intensivo che ha "disintegrato" le comunità rurali corrisponde chiaramente ad un modello non sostenibile di sviluppo. La Rivoluzione Verde, infatti, ha annullato ciascuno dei pilastri alla base della rappresentazione classica, votata alla multidimensionalità, del «principio dello sviluppo sostenibile»: l'interesse ambientale alla conservazione ed autorigenerazione delle risorse naturali e della loro qualità è stato leso attraverso il depauperamento dell'agrobiodiversità, il sovrasfruttamento, la riduzione della fertilità, il degrado e l'erosione dei terreni agricoli, la contaminazione delle acque e dei suoli; l'interesse economico a reddito ed occupazione durevoli, nonché alla promozione dell'eco-efficienza, è stato paralizzato dalla deruralizzazione; l'interesse sociale ad un livello di benessere accessibile per tutti i

---

content/uploads/2017/01/2012\_Conclusioni\_Ministro.pdf, consultato in data 19 marzo 2020, p. 2: «anche se non viviamo in una fase di prosperità, siamo nella situazione descritta da Lancaster: forte domanda di specificità, esasperata diversificazione delle nostre preferenze. Quando consumiamo, vogliamo anche capire dove è stato prodotto ciò che consumiamo, qual è il simbolismo associato al prodotto, se è stato sfruttato lavoro minorile nel produrlo, se il prodotto ha viaggiato per moltissimi chilometri consumando, dunque, energie e risorse». B. MELONI, *Sviluppo rurale e progetto sostenibile*, in B. MELONI, D. FARINELLA (a cura di), Torino, Rosenberg & Selier, 2013, p. 29, mette in evidenza che «le nuove pratiche di consumo, maggiormente attente alla sostenibilità ambientale» sono tra i «fattori di mutamento che riguardano la "base" del mondo rurale e le sue pratiche all'interno delle agricolture europee». Per qualcuno, la domanda di specificità non deriva da un cambiamento dei modelli di consumo bensì dalla manifestazione di un bisogno che non ha mai abbandonato la società: così P. MACCHIA, *Neo-ruralità e sviluppo turistico: la rivalorizzazione territoriale in un'area interna della Toscana, la Valdera*, in G. MACCHI JANICA (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, Roma, CISGE, 2019, p. 180.

membri della comunità vivente e futura è stato ostacolato dalle condizioni di marginalità spaziale e immateriale<sup>36</sup>. La sintesi che risulta dall'insezione tra le tre dimensioni non è stata certamente nel segno dello "sviluppo"; al contrario, la loro convergenza equivale alla stasi dei territori più fragili.

Per contrapposizione al modello economico intensivo/industriale e ai suoi impatti negativi, l'idea di un modo di fare agricoltura che sia "sostenibile" assurge ad auspicabile volano dello sviluppo rurale. Ma in che cosa realmente consiste la cd. "agricoltura sostenibile"? Con tale espressione è individuata talvolta una tecnica produttiva, talaltra un insieme di pratiche agricole sotto l'egida di un metodo comune, altre volte ancora una filosofia. Lungo i differenti gradi di intensità del variegato spettro concettuale dell'agricoltura sostenibile si collocano figure eterogenee: «agricoltura biologica»<sup>37</sup>, «agricoltura conservativa»<sup>38</sup>, «agricoltu-

(36) V. UN, *The Millennium Development Goals Report 2015*, ovvero l'Agenda Globale 2030 e i relativi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile approvati dall'ONU, consultabile al [link](https://unric.org/it/agenda-2030/) <https://unric.org/it/agenda-2030/>.

(37) L'agricoltura biologica è disciplinata dal regolamento 834/2007/CE «relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) 2092/91». L'art. 3 prescrive che la produzione biologica: «i) rispetti i sistemi e i cicli naturali e mantenga e migliori la salute dei suoli, delle acque, delle piante e degli animali e l'equilibrio tra di essi; ii) contribuisca a un alto livello di diversità biologica; iii) assicuri un impiego responsabile dell'energia e delle risorse naturali come l'acqua, il suolo, la materia organica e l'aria; iv) rispetti criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e soddisfi, in particolare, le specifiche esigenze comportamentali degli animali secondo la specie», al contempo ottenendo «prodotti di alta qualità» e «un'ampia varietà di alimenti e altri prodotti agricoli».

(38) FAO, *Lavorazione minima del terreno per un'agricoltura sostenibile*, Roma, 2008, reperibile al [link](http://www.fao.org/newsroom/it/news/2008/1000900/index.html) <http://www.fao.org/newsroom/it/news/2008/1000900/index.html>, consultato in data 20 marzo 2020, definisce l'agricoltura di conservazione come «una serie di pratiche agronomiche che permettono una migliore gestione del suolo, limitando gli effetti negativi sulla sua composizione, sulla struttura, sul contenuto di sostanza organica e sull'entità del processo di erosione e conseguente degradazione. Si interferisce molto poco con il suolo dove si semina direttamente, sul terreno non lavorato o lavorato al minimo»; FAO, *Agricoltura. Progressi sostenibili in agricoltura*, reperibile al [link](http://www.fao.org/3/i07651/i07651i08.pdf) <http://www.fao.org/3/i07651/i07651i08.pdf>, consultato in data 20 marzo 2020: «l'agricoltura conservativa usa tecniche progressive che comprendono un'aratura minima o assente, la semina diretta, la rotazione delle colture intensive e la copertura del terreno per proteggere la superficie dal sole, vento e pioggia. L'aumento di sostanze organiche nel suolo induce una maggiore resistenza alla siccità e migliora l'azione dei fertilizzanti minerali». Tuttavia, come si afferma in L. BRIAMONTE, R. PERGAMO (a cura di), *I metodi di produzione sostenibile nel sistema agro-alimentare*, Roma, INEA, 2010, p. 18, «qualora le rotazioni e/o varietà colturali e la copertura del suolo non vengano adeguate a livelli ottimali, può essere necessario ricorrere a una maggiore quantità di sostanze chimiche per controllare le erbe infestanti e i parassiti».

ra integrata»<sup>39</sup>, «agroforestazione» o «agroselvicultura»<sup>40</sup>, «permacultura»<sup>41</sup>, «agricoltura di precisione»<sup>42</sup>, solo per fornire alcuni esempi. A volte tali

(39) L'agricoltura integrata rappresenta un metodo produttivo di compromesso tra l'agricoltura convenzionale e l'agricoltura biologica. La direttiva 2009/128/CE, all'art. 3, definisce la «difesa integrata» come «attenta considerazione di tutti i metodi di protezione fitosanitaria disponibili e conseguente integrazione di misure appropriate intese a scoraggiare lo sviluppo di popolazioni di organismi nocivi e che mantengono l'uso dei prodotti fitosanitari e altre forme d'intervento a livelli che siano giustificati in termini economici ed ecologici e che riducono o minimizzano i rischi per la salute umana e per l'ambiente. L'obiettivo prioritario della «difesa integrata» è la produzione di colture sane con metodi che perturbino il meno possibile gli ecosistemi agricoli e che promuovano i meccanismi naturali di controllo fitosanitario». All'art. 14, co. 1, è stabilito che «la difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi include sia la difesa integrata sia l'agricoltura biologica». G. BUIA, *Agricoltura multifunzionale e produzione integrata: profili giuridici*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2019, p. 58, ritiene che con la produzione integrata «oltre che rispettato e valorizzato, l'ecosistema è suscettibile [...] di essere integrato dall'attività umana con le migliori tecniche scientifiche e tecnologiche disponibili, in grado di sopperire alla scarsa produttività e redditività che, molto spesso, affliggono altri modelli (la produzione biologica, ad esempio)».

(40) Si veda M. FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, *From conventional agriculture to multifunctional agriculture: Agroforestry as a driver of paradigm shift*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2017, pp. 39-71, pp. 41-42: «secondo una definizione generale fissata dal *World Agroforestry Center* (ICRAF), agroforestazione è «un nome collettivo per indicare tutti i sistemi e le tecniche di utilizzazione del suolo con i quali gli alberi sono volontariamente coltivati sullo stesso terreno di gestione di colture e/o animali [...] per poter essere qualificato come agroforestale, dati sistemi o tecniche di utilizzazione del suolo devono consentire forti interazioni economiche ed ecologiche tra le componenti legnose e quelle non legnose». Questa definizione è completata da King e Chandler: «l'agroforestazione è un sistema di gestione sostenibile che incrementa la sua rendita complessiva combinando la produzione culturale (inclusi gli alberi) e le foreste e/o gli animali» (la traduzione è di chi scrive).

(41) FAO, *Scaling up agroecology to achieve the sustainable developments goals. Proceedings of the second FAO international symposium*, Roma, 3-5 aprile 2018, reperibile al link <http://www.fao.org/3/ca3666en/ca3666en.pdf>, consultato in data 20 marzo 2020, la permacultura è definita come «un approccio olistico all'agricoltura che soddisfa i bisogni umani – elevata qualità di cibo, fibre, combustibile, medicinali e materiali da costruzione – migliorando gli ecosistemi e le comunità dai quali essi derivano; costituisce un complesso di etica e principi, nonché uno strumento per integrare processi sociali ed ecologici con modalità radicate nel contesto locale» (la traduzione è di chi scrive).

(42) Il d.m. 22 dicembre 2017 ha approvato le «Linee guida per lo sviluppo dell'Agricoltura di Precisione in Italia», ove l'agricoltura di precisione è intesa come «il risultato di un processo di sistema integrato, avente l'obiettivo di ricondurre certi parametri di ingresso relativi ad una certa coltivazione verso determinati valori in uscita (tipicamente valori di resa produttiva e di qualità), secondo uno schema di attuazione interno, che tende essenzialmente a fornire in uscita i parametri ottimali per quella coltivazione che di fatto «comunica» determinate esigenze di acqua, luce e così via al sistema stesso. La tecnologia fornisce, quindi, la completa soluzione alle necessità di innovazione di un intero settore primario quale quello dell'agricoltura». Si tratta, cioè, di integrare in agricoltura una tecnologia che funga da ausilio nel lavoro di individuazione delle tecniche e delle sostanze più compatibili con le caratteristiche dei singoli terreni e le condizioni meteorologiche, per ottimizzare la produzione e ridurre gli impatti sull'ambiente.

espressioni sono usate (erroneamente) come se fossero intercambiabili, altre volte come complementari o alternative e in questo groviglio concettuale la ricerca di un nucleo condiviso, dal quale ricavare una definizione onnicomprensiva, si complica ulteriormente; accade, poi, che il riferimento alla sostenibilità sia spesso circoscritto alla gestione delle risorse naturali ovvero alla cura dei soli aspetti ecologici, tralasciando, invece i complementari fattori economici e sociali. Certamente i tentativi definitori non mancano; tuttavia, lungi dall'individuare quelle proprietà essenziali atte a caratterizzare e circoscrivere il concetto, essi si limitano a fornire un elenco di obiettivi o di possibili attività che, in questa guida, scontano l'incompletezza delle varie "casistiche"<sup>43</sup>.

A causa di tale plurivocità, al riferimento all'agricoltura sostenibile sembra da preferirsi quello a una «agricoltura multifunzionale»: concetto che meglio incorpora il principio dello sviluppo sostenibile, distribuendolo con omogeneità lungo ciascuna delle sue dimensioni.

La multifunzionalità rappresenta, per opposizione, il termine di paragone più efficace per l'agricoltura convenzionale la quale – per effetto

---

(43) Sulla pagina *web* dell'AGRICULTURAL SUSTAINABILITY INSTITUTE della UNIVERSITY OF CALIFORNIA di Davis, al *link* <https://asi.ucdavis.edu/programs/ucsarep/about/what-is-sustainable-agriculture>, consultato in data 21 marzo 2020, è rinvenibile una definizione secondo la quale il fine dell'agricoltura sostenibile sarebbe quello di «soddisfare il fabbisogno attuale di alimenti e tessuti senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare a loro volta il proprio fabbisogno. I professionisti dell'agricoltura sostenibile cercano di incorporare nel loro lavoro tre obiettivi fondamentali: un ambiente sano, redditività economica, equità sociale ed economica. Ogni soggetto coinvolto nel sistema alimentare può svolgere un ruolo nel garantire un sistema agricolo sostenibile [...] I coltivatori possono utilizzare metodi atti a favorire la salute del suolo, minimizzare l'uso di acqua, abbassare i livelli di inquinamento nell'azienda agricola. I consumatori e i rivenditori attenti alla sostenibilità possono andare alla ricerca di alimenti "fondati su valori", ovvero prodotti per il tramite di metodi che promuovono il benessere degli agricoltori, sono rispettosi dell'ambiente, o rafforzano l'economia locale. E i ricercatori, attraverso il loro lavoro, superano le barriere dell'interdisciplinarietà combinando biologia, economia, chimica, sviluppo della comunità ecc. Tuttavia, l'agricoltura sostenibile è più di un insieme di pratiche. È anche un processo di negoziazione: è un tira e molla tra gli interessi di un singolo agricoltore o delle persone all'interno di una comunità mentre lavorano per risolvere problemi complessi sui metodi di coltivazione» (la traduzione è di chi scrive). Nella sezione *Sustainable Food and Agriculture* del sito FAO, al *link* <http://www.fao.org/sustainability/background/en/>, consultato in data 21 marzo 2020, la FAO ha individuato cinque obiettivi dell'agricoltura sostenibile: incremento di produttività, occupazione e valore aggiunto nei sistemi alimentari; protezione e miglioramento delle risorse naturali; potenziamento delle economie e promozione di una crescita economica inclusiva; maggiore resilienza di popolazioni, comunità ed ecosistemi; meccanismi di governance responsabili ed efficaci, in grado di adattarsi alle nuove sfide.

della Rivoluzione Verde – è stata per lungo tempo dominata dal paradigma monofunzionale, ossia orientata all'incremento produttivo in via esclusiva e specializzata. Avendo un'origine non risalente ed essendo, di conseguenza, in fase di formazione, il concetto di multifunzionalità è ancora fluido<sup>44</sup>, sebbene ormai radicato in documenti ufficiali, posizioni negoziali e programmi politici di numerosi Paesi del mondo<sup>45</sup>. La definizione di agricoltura multifunzionale più accreditata dai *policy makers* è quella dell'OCSE, con la quale s'intende l'attività umana che, oltre alla sua funzione primaria di produrre cibo e fibre, può anche – simultaneamente – disegnare il paesaggio, proteggere l'ambiente e il territorio e conservare la biodiversità, gestire in maniera sostenibile le risorse, contribuire alla sopravvivenza socio-economica delle aree rurali, garantire la sicurezza alimentare<sup>46</sup>. Dal punto di vista dell'oggetto della multifunzionalità agricola, è diffusa l'idea che alla produzione di «beni alimen-

---

(44) G. BUIA, *Agricoltura multifunzionale*, cit., p. 48. M. FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, *From conventional agriculture*, cit., p. 42, fa notare che «la letteratura socio-economica ha fornito molteplici definizioni di agricoltura multifunzionale, tuttavia un concetto unico e generale non è stato ancora sviluppato. Ciò è dovuto principalmente alle varie espressioni esistenti della multifunzionalità e alla mancanza di indici, nonché alla difficoltà di misurazione delle diverse funzioni dell'agricoltura. Queste, infatti, potrebbero essere considerate diversamente a seconda del contesto sociale, culturale, ambientale ed economico, nonché delle coordinate spaziali e temporali. Concetti e strategie dell'agricoltura multifunzionale possono essere incredibilmente vari nel mondo» (la traduzione è di chi scrive).

(45) B. MELONI, P. PULINA, *Sistemi rurali multifunzionali, reti d'impresa e sviluppo locale*, in B. MELONI, P. PULINA (a cura di), *Turismo sostenibile e sistemi rurali locali: Multifunzionalità, reti d'impresa e percorsi*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2020, p. 8.

(46) La multifunzionalità dell'agricoltura è stata così definita in occasione della riunione del Comitato OCSE per l'agricoltura a livello ministeriale tenutasi il 5-6 marzo 1998 (OECD, *Agricultural Policy Reform: Stocktaking of Achievements - A discussion paper for the meeting of the OECD Committee for Agriculture at Ministerial Level prepared under the responsibility of the Secretary General*, [AGR/CA/MIN(98)1], Paris, 1998), come si legge in OECD, *Multifunctionality: towards an analytical framework*, Paris, 2001, p. 9: «The introduction of the concept of multifunctionality by Agriculture Ministers at their meeting of 5-6 March 1998 added a further perspective to this discussion. Their Ministerial Communiqué (OECD, 1998a) recognises that beyond its primary function of supplying food and fibre, agriculture activity can also shape the landscape, provide environmental benefits such as land conservation, the sustainable management of renewable natural resources and the preservation of biodiversity, and contribute to the socio-economic viability of many rural areas». V. altresì il link [https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/multifunctionality\\_9789264192171-en](https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/multifunctionality_9789264192171-en), consultato in data 25 agosto 2019 e cfr., di recente, M. ALABRESE, *Agricultural Law from a Global Perspective: An Introduction*, e A. SABA, *Results-Based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends*, entrambi in M. ALABRESE ET AL. (eds.), *Agricultural Law :*



tari base tipo *commodity*»<sup>47</sup>, si affianchi quella di «beni *non commodity* (con la vigna e l'oliveto si fa anche rigenerazione idraulica e paesaggio) e ancora servizi anch'essi non considerati *commodity* come sicurezza alimentare, qualità degli alimenti, biodiversità, energie rinnovabili, controllo dell'inquinamento, benessere animale, paesaggio, tradizioni ed eredità culturali, inclusione sociale, servizi alla popolazione – educazione/formazione, svago»<sup>48</sup>. La multifunzionalità, prima di assurgere a un'idea<sup>49</sup>, è una caratteristica intrinseca dell'agricoltura<sup>50</sup>, che congiunge la “diversificazione” delle attività agricole alla loro “multisetorialità”. «La “scoperta” del carattere multifunzionale dell'agricoltura è strettamente correlata con l'idea territoriale di sviluppo rurale»<sup>51</sup>. Infatti, poiché i servizi menzionati non possono essere prodotti in un contesto intensivo e specializzato ma individuano proprio quelle esternalità positive che

---

*Current Issues from a Global Perspective*, Cham, Springer International Publishing, 2017, rispettivamente alle pp. 7-8 e 87-88.

(47) B. MELONI, *Aree interne, multifunzionalità e rapporti con la città*, cit., p. 62.

(48) *Ibidem*.

(49) C. POTTER, *Multifunctionality as an agriculture and rural policy concept*, in F. BROUWER (ed.), *Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, Policy and Multifunctionality*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004, p. 30.

(50) FAO, *The Multifunctional Character of Agriculture and Land*, Maastricht, 12-17 settembre 1999, al link [http://www.fao.org/3/x2775e/X2775E02.htm#P41\\_7891](http://www.fao.org/3/x2775e/X2775E02.htm#P41_7891), consultato in data 22 marzo 2020: «*agriculture is intrinsically multifunctional in character. Furthermore, all agricultural activity and related land use leads directly to other non-agricultural functions ranging over social, environmental, economic and cultural goods and services, which can result in significant benefits or costs. However, there is abundant evidence that, beyond food security, the multifunctional character of agriculture makes significant contributions to achieving rural development, energy and environmental sustainability at local, national, regional and global levels. An improved and more systematic understanding of this “multifunctional character” can lead directly to even greater benefits. The significance of this multifunctional character constitutes a major issue for contemporary policy-makers and practitioners alike. This document is an attempt to assess the energy function of agriculture.*

(51) B. MELONI, *Sviluppo rurale e progetto sostenibile*, cit., p. 29. C. POTTER, *Multifunctionality as an agriculture and rural policy concept*, cit., p. 30, si sofferma sull'opportunità di definire la multifunzionalità in termini meno strettamente agricoli e più territoriali: «*intesa come un attributo dello spazio rurale, questa interpretazione del concetto indica la possibilità di creare una campagna post-produttiva e multifunzionale, in grado di svolgere sia funzioni di produzione che di consumo*» (la traduzione è di chi scrive).

contraddistinguono gli agroecosistemi marginali<sup>52</sup>, l'impresa agricola locale è dotata di un *vantaggio competitivo naturale* che evidenzia l'importanza della sua *localizzazione*, la sua *insostituibilità*. A sommosso giudizio di chi scrive, affinché il potenziale dell'agricoltura multifunzionale sia pienamente espresso e sviluppato presso i territori spopolati, sarebbe necessario sbloccare il processo di «ri-territorializzazione»<sup>53</sup> attraverso un'azione fondata sui seguenti assi di intervento, che chiamano in causa anche gli strumenti del diritto pubblico.

1. *L'effettiva*<sup>54</sup> *valorizzazione delle figure che custodiscono il “seme” delle risorse locali* nella connotazione agro-forestale specifica dei luoghi,

---

(52) Sul punto v. il par. precedente.

(53) F. FATICHENTI, *La riterritorializzazione della montagna dell'Umbria sud-orientale*, in G. MACCHI JANICA, A. PALUMBO (a cura di), *Territori spezzati*, cit., p. 115, afferma che con il termine “riterritorializzazione” si identifica «la riproduzione/ricostruzione materiale e immateriale di un territorio». L. SPAGNOLI, L. MUNDULA, *Territori periurbani: nuovi modelli agricoli di sviluppo*, in *Territori spezzati*, cit., p. 69, considerano l'agricoltura «al centro dei cicli storici di territorializzazione, deterritorializzazione e riterritorializzazione». Se, dunque, assumiamo come fase attuale di tale dinamica quella di de-territorializzazione – altrimenti identificata da Becattini con il momento della “aspazialità del fordismo” – che ha comportato la riduzione del territorio a spazio economico [...] l'agricoltura, se svolta con criteri innovativi e incentrata sulla pluriattività e multifunzionalità, può rappresentare una possibile soluzione al recupero delle aree ai margini degli spazi urbani e metropolitani, in quanto per le aziende che adottano questo particolare modello agricolo diviene prioritario svolgere funzioni paesaggistiche e di mantenimento della biodiversità».

(54) Non si può non notare che interventi normativi recenti, quali la l. 194/2015 recante «Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare», appaiono vocati più a obiettivi (senz'altro meritori) di riconoscimento giuridico di *status* sul piano formale che alla garanzia di effettività sul piano sostanziale/economico: basti considerare la relativa esiguità del «Fondo per la tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare» di cui all'art. 10 della stessa l. 194/2015 (le cui modalità di funzionamento sono disciplinate dal d.m. 9 febbraio 2017), pari ad appena 500.000 euro annui. Come è noto, la l. 194/2015 (all'art. 2, co. 3) riconosce le figure degli «agricoltori custodi» (ossia «gli agricoltori che si impegnano nella conservazione, nell'ambito dell'azienda agricola ovvero *in situ*, delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali soggette a rischio di estinzione o di erosione genetica, secondo le modalità definite dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano») e degli «allevatori custodi». Inoltre (all'art. 13), riconosce le «comunità del cibo e della biodiversità di interesse agricolo e alimentare», definendole significativamente come «ambiti locali derivanti da accordi tra agricoltori locali, agricoltori e allevatori custodi, gruppi di acquisto solidale, istituti scolastici e universitari, centri di ricerca, associazioni per la tutela della qualità della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, mense scolastiche, ospedali, esercizi di ristorazione, esercizi commerciali, piccole e medie imprese artigiane di trasformazione agraria e alimentare, nonché enti pubblici», aventi come scopi «a) lo studio, il recupero e la trasmissione di conoscenze sulle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali; b) la realizzazione di forme di filiera corta, di vendita diretta, di scambio e di acquisto di prodotti agricoli e alimentari nell'ambito di

giacché alle differenze morfologiche dei territori marginali corrisponde l'eterogeneità delle forme di presidio antropico che involgono contadini, selvicoltori, pastori. Mantenere in vita le vocazioni delle aree rurali nel solco della tradizione può risultare, al principio, meno conveniente dal punto di vista economico: il recupero dei terreni abbandonati e la forte intensità di manodopera necessaria per benefici che si manifestano più evidentemente nel lungo periodo hanno dei costi, che rendono tale azione apparentemente poco conveniente nel breve termine. Pertanto, è fondamentale che l'erogazione di servizi agro-ecosistemici, per divenire strutturalmente sostenibile, non sia solamente compensata nei costi ma remunerata adeguatamente, anche con un *surplus* in termini di ricavi, chi ne garantisce la disponibilità<sup>55</sup>.

2. Lo sviluppo dei meccanismi della diversificazione o della multisettorialità di "prossimità". Le attività di trasformazione, vendita diretta (filiera corta) e agri-turismo (visite guidate, degustazioni, preparazione dei cibi) possono essere introiettate nella medesima azienda multifunzionale o distribuite tra le imprese che tessono la rete del "distretto" agro-alimentare, connotate dalla comunanza del settore (agricolo) e dalla vicinanza ubicativa<sup>56</sup>. Anche alla luce della recente prospettiva delineata dalla Commissione europea nella sua Comunicazione del 20 maggio 2020 [(COM(2020) 381 final] «*A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy*

---

circuiti locali; c) lo studio e la diffusione di pratiche proprie dell'agricoltura biologica e di altri sistemi culturali a basso impatto ambientale e volti al risparmio idrico, alla minore emissione di anidride carbonica, alla maggiore fertilità dei suoli e al minore utilizzo di imballaggi per la distribuzione e per la vendita dei prodotti; d) lo studio, il recupero e la trasmissione dei saperi tradizionali relativi alle colture agrarie, alla naturale selezione delle sementi per fare fronte ai mutamenti climatici e alla corretta alimentazione; e) la realizzazione di orti didattici, sociali, urbani e collettivi, quali strumenti di valorizzazione delle varietà locali, educazione all'ambiente e alle pratiche agricole, aggregazione sociale, riqualificazione delle aree dismesse o degradate e dei terreni agricoli inutilizzati.

(55) Sia consentito il rinvio, per una sintesi in prospettiva, a A. DE NUCCIO, *La valorizzazione dei servizi agroecosistemici per un nuovo modello di sviluppo nell'ambiente rurale*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 137-140.

(56) Infatti, come evidenziano V. PACETTI, E. COIS, *Reti di imprese e percorsi agrituristici*, in B. MELONI, P. PULINA (a cura di), *Turismo sostenibile*, cit., p. 140, il tema della distrettualità emerge in modo molto forte nelle aree rurali, in particolare quelle marginali, «caratterizzate da frammentazione aziendale (presenza di un numero elevato di imprese di dimensione piccola e piccolissima) e da policentricità (assenza di un unico "motore" economico nel territorio)».

*and environmentally-friendly food system*<sup>57</sup>, risulta interessante l'idea di valorizzare il distretto del *food system* sino ad abbracciare la dimensione rurale secondo la logica del «paniere di beni e servizi»: «il valore di un bene dipende dalla “qualità” di tutti gli altri beni del paniere, e dalla “qualità” stessa del territorio, dunque da un insieme di risorse territoriali che hanno un'origine collettiva e rappresentano beni comuni da mantenere e riprodurre collettivamente»<sup>58</sup>. L'esperienza normativa più recente – e paradigmatica – è quella dei «distretti del cibo» come forma giuridica di riconoscimento e finanziamento dei distretti rurali e agroalimentari di qualità, prevista dall'art. 1, co. 499, della l. 205/2017 e dall'attuativi d.m. 22 luglio 2019<sup>59</sup>. Prodromica è una concezione integrata del ter-

---

(57) Al *link* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>, consultato in data 22 maggio 2020. Nella Comunicazione, tra l'altro, si legge (§1) che «anche se le società diventano più urbanizzate, le persone vogliono sentirsi più “vicine” agli alimenti che consumano, vogliono che siano freschi e meno lavorati e che provengano da fonti sostenibili [...] le richieste di filiere più corte si sono intensificate durante l'attuale pandemia»; si enuncia (§ 2.3) «l'obiettivo di rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari regionali e locali» e lo «scopo di creare filiere più corte»; si aggiunge (§ 3.1), che «tutti gli agricoltori e tutte le zone rurali devono disporre di una connessione Internet veloce e affidabile. Quest'aspetto è un fattore chiave per l'occupazione, le attività economiche e gli investimenti nelle zone rurali, nonché per il miglioramento della qualità della vita in ambiti quali l'assistenza sanitaria, l'intrattenimento e l'e-government [...] ciò porterà a una riduzione dei costi per gli agricoltori, a un miglioramento della gestione del suolo e della qualità dell'acqua, a una riduzione dell'uso dei fertilizzanti e dei pesticidi e delle emissioni di gas a effetto serra, a un miglioramento della biodiversità e alla creazione di un ambiente più sano per gli agricoltori e i cittadini. La Commissione intende accelerare la diffusione di Internet veloce a banda larga nelle zone rurali per raggiungere l'obiettivo di un accesso del 100% entro il 2025»; nelle Conclusioni (§ 5), si afferma infine che «il *Green Deal* europeo è un'opportunità per conciliare il nostro sistema alimentare con le esigenze del pianeta e per rispondere positivamente al desiderio degli europei di prodotti alimentari sani, equi e rispettosi dell'ambiente [...] la transizione verso sistemi alimentari sostenibili richiede un approccio collettivo che coinvolga le autorità pubbliche a tutti i livelli di *governance* [...] comprese le comunità [...] rurali [...]».

(58) V. PACETTI, E. COIS, *Reti di imprese e percorsi agrituristici*, cit.

(59) L'art. 1, co. 499, della l. 205/2017 ha sostituito l'art. 13 del d.lgs. 228/2001, prevedendo (ai commi 1, 2 e 3) che «al fine di promuovere lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, favorire l'integrazione di attività caratterizzate da prossimità territoriale, garantire la sicurezza alimentare, diminuire l'impatto ambientale delle produzioni, ridurre lo spreco alimentare e salvaguardare il territorio e il paesaggio rurale attraverso le attività agricole e agroalimentari, sono istituiti i distretti del cibo. Si definiscono distretti del cibo: a) i distretti rurali quali sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali, già riconosciuti alla data di entrata in vi-

ritorio, quale substrato delle attività economiche ma anche di funzioni sociali ed ambientali cui concorrono non soltanto le imprese ma anche i cittadini, in forma associata e individuale. La realizzazione dei distretti del cibo, pertanto, richiede una coscienza diffusa presso le comunità locali dei propri “talenti”, ossia del valore rivestito dal mondo rurale – anche per la città – nella sua versione più autentica<sup>60</sup>.

---

gore della presente disposizione; b) i distretti agroalimentari di qualità quali sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa europea o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche, già riconosciuti alla data di entrata in vigore della presente disposizione; c) i sistemi produttivi locali caratterizzati da una elevata concentrazione di piccole e medie imprese agricole e agroalimentari, di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317; d) i sistemi produttivi locali anche a carattere interregionale, caratterizzati da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa europea, nazionale e regionale; e) i sistemi produttivi locali localizzati in aree urbane o periurbane caratterizzati dalla significativa presenza di attività agricole volte alla riqualificazione ambientale e sociale delle aree; f) i sistemi produttivi locali caratterizzati dall'interrelazione e dall'integrazione fra attività agricole, in particolare quella di vendita diretta dei prodotti agricoli, e le attività di prossimità di commercializzazione e ristorazione esercitate sul medesimo territorio, delle reti di economia solidale e dei gruppi di acquisto solidale; g) i sistemi produttivi locali caratterizzati dalla presenza di attività di coltivazione, allevamento, trasformazione, preparazione alimentare e agroindustriale svolte con il metodo biologico o nel rispetto dei criteri della sostenibilità ambientale, conformemente alla normativa europea, nazionale e regionale vigente; h) i biodistretti e i distretti biologici, intesi come territori per i quali agricoltori biologici, trasformatori, associazioni di consumatori o enti locali abbiano stipulato e sottoscritto protocolli per la diffusione del metodo biologico di coltivazione, per la sua divulgazione nonché per il sostegno e la valorizzazione della gestione sostenibile anche di attività diverse dall'agricoltura [...] Le Regioni e le Province autonome provvedono all'individuazione dei distretti del cibo e alla successiva comunicazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, presso il quale è costituito il Registro nazionale dei distretti del cibo». Si noti che, a partire dal 2019, è previsto a sostegno dei distretti del cibo uno stanziamento di 10 milioni di Euro all'anno (art. 13, comma 9, del d.lgs. 228/2001, nel nuovo testo introdotto dall'art. 1, co. 499, della l. 205/2017). In sede attuativa, è di notevole interesse il d.m. 22 luglio 2019 recante «Criteri, modalità e procedure per l'attuazione degli interventi per la creazione e il consolidamento dei distretti del cibo», anche perché esso definisce, ai fini agevolativi, figure quali l'«Accordo di distretto», il «Contratto di distretto» e il «Contratto di distretto *Xylella*», quest'ultimo volto specificamente volto a «realizzare un programma di rigenerazione dell'agricoltura nei territori colpiti dal batterio *Xylella fastidiosa*, anche attraverso il recupero di colture storiche di qualità» ai sensi dell'art. 1, co. 126, della l. 205/2017, nonché dell'art. 1, co. 657 e co. 660 della l. 145/2018.

(60) Come sostengono M. PROSPERI, S. BOZZATO, F. POLLICE, *Albergo di comunità: un possibile modello di “riterritorializzazione” e riqualificazione territoriale*, in G. MACCHI JANICA, A. PALUMBO (a cura di), *Territori spezzati*, cit., pp. 143-144, «il fallimento di un processo di sviluppo può infatti indurre disinvestimento affettivo e patrimoniale nella comunità locale [...] promuovere l'empowerment comunitario vuol dire [...] fare in modo che le piccole comunità territoriali tornino a percepire le

3. *L'individuazione del livello amministrativo ottimale* per la riorganizzazione delle aree marginali. Il livello statale e spesso anche quello regionale risultano troppo distanti dalle istanze specifiche delle differenziate realtà locali, mentre quello comunale è afflitto dalla scarsità delle risorse umane e finanziarie in grado di manifestare e soddisfare i bisogni delle zone meno sviluppate. Una dimensione mediana, che comprenda i centri dotati di forte sviluppo socio-economico, le zone contigue, non necessariamente assunte al medesimo livello di sviluppo delle grandi città ed infine le aree marginali, potrebbe costituire il terreno ideale per applicare il concetto di multifunzionalità agli aspetti spaziali dell'agricoltura e sviluppare, così, un'idea di «paesaggio multifunzionale»<sup>61</sup>. A compensazione di decenni di marginalizzazione, potrebbero delinearci «Città Agropolitane»<sup>62</sup>, da disciplinare anche giuridicamente come livelli prioritariamente inclusivi delle aree rurali per recuperare la *coesione* tra gli spazi agrari e gli spazi urbanizzati, favorendo lo scambio dei beni e dei servizi agro-ecosistemici tra la campagna e la città.

#### 4. *La multifunzionalità dell'agricoltura nel quadro della legislazione nazionale e regionale*

Il tema dell'agricoltura multifunzionale emerge *in nuce* sin dalla formulazione originaria dell'articolo 2135 del codice civile, che definiva l'imprenditore agricolo come «chi esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività con-

---

proprie risorse identitarie come beni comuni inalienabili, da salvaguardare e valorizzare al fine di fondare su di essi un processo di reinterpretazione del sé collettivo e proiettarlo in una dimensione costruttiva dello sviluppo, contribuendo ad una progressiva ricucitura della trama sociale.

(61) J. BRANDT, H. VEJRE (eds.), *Multifunctional Landscapes: Monitoring, Diversity and Management*, Southampton, WIT Press, 2003.

(62) La formula proposta nel testo intende richiamare, per omologia, la figura (quest'ultima invece già pienamente giuridicizzata anche a livello costituzionale) delle Città Metropolitane, nella prospettiva di un'allocazione, *de iure condendo*, anche delle relazioni tra aree rurali e aree urbane a un livello analogamente mediano tra Regioni e Comuni. La formula «Città Agropolitana» ha trovato un'espressa manifestazione nella Delibera della Giunta regionale del Veneto 23 marzo 2010, n. 1131, recante «Adozione del Piano di Area delle Pianure e Valli Grandi Veronesi» ai sensi dell'art. 25 della L.R. 23 aprile 2004, n. 11. La citata Delibera di G.r., nell'Allegato C), all'art. 25, individua come ambito «la Città agropolitana delle pianure e Valli Grandi Veronesi», disciplinandone le relazioni multidimensionali rurale/urbano nei successivi artt. 26-32.

nesse». Il concetto-chiave di «attività connesse», in principio circoscritto alle sole «attività dirette alla trasformazione o alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura», è stato ampliato dall'articolo 1, co. 1, del d.lgs. 228/2001 («Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57») sino a ricomprendere le attività «esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione di ospitalità»<sup>63</sup>. Di seguito, la l. 266/2005 (art. 1, co. 423, come sostituito dall'art. 1, co. 910, della l. 208/2015) vi ha inserito anche «la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali, sino a 2.400.000 kWh anno, e fotovoltaiche, sino a 260.000 kWh anno, nonché di carburanti e prodotti chimici di origine agroforestale provenienti prevalentemente dal fondo, effettuate dagli imprenditori agricoli»<sup>64</sup>. Infine, il d.m. 12 marzo 2019, recante «Linee guida e indirizzi in merito ai requisiti e agli standard minimi di qualità per l'esercizio dell'attività enoturistica», ha stabilito all'art. 1, co. 2, che «l'attività enoturistica, di cui all'art. 1, comma 502 della legge 27 dicembre 2017,

---

(63) Già la l. 730/1985 (ora abrogata), recante la «Disciplina dell'agriturismo», aveva inserito tra le «attività connesse» di cui all'art. 2135 c.c. le «attività agrituristiche» (*i.e.* «attività di ricezione ed ospitalità») e promosso un'idea più complessa di agricoltura multifunzionale. L'art. 1 della legge, infatti, mirava a sostenere l'agricoltura «anche mediante la promozione di forme idonee di turismo nelle campagne, volte a favorire lo sviluppo e il riequilibrio del territorio agricolo, ad agevolare la permanenza dei produttori agricoli nelle zone rurali attraverso l'integrazione dei redditi aziendali ed il miglioramento delle condizioni di vita, a meglio utilizzare il patrimonio naturale ed edilizio, a favorire la conservazione e la tutela dell'ambiente, a valorizzare i prodotti tipici, a tutelare e promuovere le tradizioni e le iniziative culturali del mondo rurale, a sviluppare il turismo sociale e giovanile, a favorire i rapporti tra la città e la campagna».

(64) Art. 1, co. 423, della l. 266/2006.

n. 205, è considerata attività agricola connessa ai sensi del terzo comma dell'art. 2135 del codice civile»<sup>65</sup>.

In termini ricognitivi, recentemente le «Linee guida 2016 per lo sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN)», approvate con d.m. 16 giugno 2016, mettono in luce che «l'agricoltura italiana ha subito negli ultimi anni profonde trasformazioni di tipo economico, tecnologico, produttivo e sociale; cresce in particolare una visione multifunzionale dell'agricoltura come nesso fondamentale tra agricoltura sostenibile, sicurezza alimentare, equilibrio sociale e territoriale, conservazione del paesaggio e dell'ambiente, nonché garanzia dell'approvvigionamento alimentare».

Il passaggio da un iniziale approccio riduzionistico ad una visione più ampia della multifunzionalità è stato influenzato sicuramente da un dibattito sul tema ormai giunto a maturazione; tuttavia, sul piano del diritto positivo, ove si osservi la legislazione a livello statale, essa appare ancora frammentata in molteplici e separate discipline, inerenti alle diverse attività connesse con l'esercizio dell'attività agricola. Accanto al d.lgs. 228/2001<sup>66</sup>, vi sono ad esempio normative sull'«agriturismo»

---

(65) V. *infra*, nota 68.

(66) Oltre a ridefinire la multifunzionalità agricola all'art. 1, co. 1, ed a disciplinare all'art. 13 i «Distretti del cibo» cui si è già ampiamente fatto cenno (v. *supra*, nota 59), il d.lgs. 228/2001, all'art. 4, consente agli imprenditori agricoli, iscritti nel registro delle imprese, di vendere direttamente al dettaglio, in tutto il territorio della Repubblica, i prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende. Recentemente, l'art. 1, co. 700, della l. 145/2018 ha inserito il co. 1-*bis* nel citato art. 4 del d.lgs. 228/2001, prevedendo la possibilità, per il medesimo imprenditore agricolo, di «vendere direttamente al dettaglio in tutto il territorio della Repubblica i prodotti agricoli e alimentari, appartenenti ad uno o più comparti agronomici diversi da quelli dei prodotti della propria azienda, purché direttamente acquistati da altri imprenditori agricoli», a patto che il fatturato derivante dalla vendita dei prodotti provenienti dalle rispettive aziende sia «prevalente rispetto al fatturato proveniente dal totale dei prodotti acquistati da altri imprenditori agricoli». In questo modo, è incentivata l'idea di sviluppo endogeno insita nel concetto di «filiera agro-alimentare».



(l. 96/2006)<sup>67</sup>, sull'«enoturismo»<sup>68</sup> e l'«oleoturismo»<sup>69</sup>, sulla «agricoltura sociale» (l. 141/2015)<sup>70</sup>, sulla «tutela e la valorizzazione della biodiversità»

---

(67) Ai sensi dell'art. 1 della l. 96/2006, le attività agrituristiche sono volte a «a) tutelare, qualificare e valorizzare le risorse specifiche di ciascun territorio; b) favorire il mantenimento delle attività umane nelle aree rurali; c) favorire la multifunzionalità in agricoltura e la differenziazione dei redditi agricoli; d) favorire le iniziative a difesa del suolo, del territorio e dell'ambiente da parte degli imprenditori agricoli attraverso l'incremento dei redditi aziendali e il miglioramento della qualità di vita; e) recuperare il patrimonio edilizio rurale tutelando le peculiarità paesaggistiche; f) sostenere e incentivare le produzioni tipiche, le produzioni di qualità e le connesse tradizioni enogastronomiche; g) promuovere la cultura rurale e l'educazione alimentare; h) favorire lo sviluppo agricolo e forestale».

(68) L'art. 1, co. 502, della l. 205/2017 definisce come enoturismo «tutte le attività di conoscenza del vino svolte nel luogo di produzione, le visite nei luoghi di coltura, di produzione o di esposizione degli strumenti utili alla coltivazione della vite, la degustazione e la commercializzazione delle produzioni vinicole aziendali, anche in abbinamento ad alimenti, le iniziative a carattere didattico e ricreativo nell'ambito delle cantine»; il successivo c. 504 demanda a un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione di «linee guida e indirizzi in merito ai requisiti e agli standard minimi di qualità, con particolare riferimento alle produzioni vitivinicole del territorio, per l'esercizio dell'attività enoturistica». Il d.m. 12 marzo 2019, adottato in attuazione di tale previsione, prevede, all'art. 1, co. 3, che «coerentemente con la definizione di "enoturismo" di cui all'art. 1, comma 502, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono considerate attività enoturistiche, ai fini del presente decreto, tutte le attività formative ed informative rivolte alle produzioni vitivinicole del territorio e la conoscenza del vino, con particolare riguardo alle indicazioni geografiche (DOP, IGP) nel cui areale si svolge l'attività, quali, a titolo esemplificativo, le visite guidate ai vigneti di pertinenza dell'azienda, alle cantine, le visite nei luoghi di esposizione degli strumenti utili alla coltivazione della vite, della storia e della pratica dell'attività vitivinicola ed enologica in genere; le iniziative di carattere didattico, culturale e ricreativo svolte nell'ambito delle cantine e dei vigneti, ivi compresa la vendemmia didattica; le attività di degustazione e commercializzazione delle produzioni vitivinicole aziendali, anche in abbinamento ad alimenti, da intendersi quali prodotti agro-alimentari freddi preparati dall'azienda stessa, anche manipolati o trasformati, pronti per il consumo e aventi i requisiti e gli standard di cui all'art. 2, commi 1 e 2». Il citato d.m., all'art. 2, co. 5, prevede infine che «alle aziende agricole che svolgono attività di degustazione, di fattoria didattica o di agriturismo e multifunzionalità se intraprendono anche l'attività enoturistica, continueranno ad applicarsi altresì le disposizioni regionali nelle relative materie».

(69) L'art. 1, co. 513, della l. 160/2019 prevede che «a decorrere dal 1° gennaio 2020, le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 502 a 505, della legge 27 dicembre 2017, n. 205», ossia quelle in materia di enoturismo, «sono estese alle attività di oleoturismo».

(70) L'art. 1 della l. 141/2015 «promuove l'agricoltura sociale, quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole finalizzato allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio-lavorativo, allo scopo di facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in particolare nelle zone rurali o svantaggiate». All'art. 2, l'«agricoltura sociale» è definita come insieme delle «attività esercitate dagli imprenditori agricoli [...] in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991,

tà di interesse agricolo e alimentare» (l. 194/2015)<sup>71</sup>, sulle «foreste e filiere forestali» (d.lgs. 34/2018), cui si aggiungono le disposizioni in tema di agricoltura sul «sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni di cui alla l. 158/2017<sup>72</sup>».

Tra le citate fonti, soprattutto il d.lgs. 34/2018, ossia il «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali», mostra un riconoscimento «forte» del significato della multifunzionalità, seppur limitandolo alle caratteristiche intrinseche del patrimonio forestale. Emblematico è l'art. 2, co. 2, lett. *b*), che pone come finalità la promozione della «gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale al fine di garantire le funzioni ambientali, economiche e socio-culturali», il cui significato è meglio esplicitato nella definizione di «gestione forestale sostenibile o gestione attiva» contenuta nell'art. 3, co. 2, lettera *b*): si tratta dell'insieme delle azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco, a garantire la produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere, ora e in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistemi». Questa consapevolezza è il presupposto ineludibile di una pro-

---

n. 381 [...] dirette a realizzare: a) inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati [...] di persone svantaggiate [...] e di minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale; b) prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali mediante l'utilizzazione delle risorse materiali e immateriali dell'agricoltura per promuovere, accompagnare e realizzare azioni volte allo sviluppo di abilità e di capacità, di inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili per la vita quotidiana; c) prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative finalizzate a migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive dei soggetti interessati anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante; d) progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica».

(71) V. *supra*, nota 54 e *infra*, nota 72.

(72) Per un approfondimento sulla l. 194/2015 e la l. 158/2017, v. A. DE NUCCIO, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2018, pp. 68-92.

grammazione integrata che vede il concorso di tutti i soggetti istituzionali competenti in materia: l'elaborazione degli atti di indirizzo da parte del Ministero delle politiche agricole e forestali è infatti coordinata con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo<sup>73</sup> e si concretizza nell'adozione della «Strategia forestale nazionale», di concerto anche con il Ministero dello sviluppo economico e d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni<sup>74</sup>. Preponderante è il ruolo delle Regioni sia nella fase di programmazione che nell'attività di gestione, ed assolutamente collimante con il progetto di «riterritorializzazione» o con il concetto di «distretto» è la possibilità per le medesime di elaborare dei «Piani forestali di indirizzo territoriale», «nell'ambito di comprensori territoriali omogenei per caratteristiche ambientali, paesaggistiche, economico-produttive»<sup>75</sup>. Con specifico riferimento alla gestione, spicca il ruolo attribuito agli attori locali: «al fine di favorirne la gestione attiva, assicurandosi che resti inalterata la superficie, la stabilità ecosistemica, la destinazione economica e la multifunzionalità dei boschi»<sup>76</sup>, le Regioni concedono le superfici forestali pubbliche agli operatori iscritti in appositi albi; a tale scopo, promuovono i Pes, ovvero i sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali generati dalle attività di gestione forestale sostenibile<sup>77</sup>, nonché l'associazionismo fondiario tra i proprietari dei terreni pubblici o privati, la costituzione e la partecipazione a consorzi e cooperative forestali, la gestione associata delle piccole proprietà, i demani, le proprietà collettive e gli usi civici delle popolazioni<sup>78</sup>. In tal senso, la valorizzazione delineata nel Testo unico forestale è

---

(73) V. l'art. 2, co. 2 del d. lgs. 34/2018.

(74) Art. 6, co. 1.

(75) Art. 6, co. 3.

(76) Art. 10, co. 4.

(77) Art. 7, co. 8 e 9.

(78) Art. 10, co. 5 e 6. I regimi proprietari, infatti, devono riflettere il carattere multifunzionale degli agro-ecosistemi, in modo che convivano il diritto del singolo proprietario sulla terra e il godimento collettivo dei servizi immateriali da parte della comunità. Il d.lgs. 34/2018 dà altresì rilievo alle funzioni alimentare ed economica associate alla raccolta dei «prodotti forestali spontanei non legnosi», regolamentata dalle Regioni «nel rispetto dei diritti riconosciuti ai soggetti ti-

perfettamente modellata sulle diversità locali, prende in considerazione i bisogni dei singoli territori e ne mobilita gli attori.

Volgendo lo sguardo all'esperienza normativa a livello regionale, emerge una maggiore organicità di visione ove si consideri che alcune Regioni, in coerenza con la concezione multifunzionale dell'agricoltura che implica integrazione tra le discipline delle diverse attività agricole, hanno raccolto in appositi testi unici tali discipline: ad es., l'Emilia-Romagna con la l.r. 31 marzo 2009, n. 4 («Disciplina dell'agriturismo e della multifunzionalità delle aziende agricole»); le Marche con la l.r. 14 novembre 2011, n. 21 («Disposizioni regionali in materia di multifunzionalità dell'azienda agricola e diversificazione dell'agricoltura»); l'Umbria con la l.r. 9 aprile 2015, n. 12 («Testo unico in materia di agricoltura»); la Calabria con la l.r. 30 aprile 2009, n. 14 («Nuova disciplina per l'esercizio dell'attività agrituristica, didattica e sociale nelle aziende agricole»); la Sardegna con la l.r. 11 maggio 2015, n. 11 («Norme in materia di agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, fattoria didattica e sociale»).

Tra le citate leggi regionali, è significativo l'approccio scelto dalla l.r. Marche 21/2011, che dedica due Titoli distinti alla «multifunzionalità» e alla «diversificazione». Ai sensi dell'art. 2, il concetto di multifunzionalità abbraccia «le attività che possono essere esercitate in connessione con l'attività agricola degli imprenditori di cui all'articolo 2135 del codice civile»<sup>79</sup>; quello di diversificazione, invece, include «tutte quelle attività che, pur esterne a quella agricola, risultano integrate e complementari con essa in ambito rurale e possono essere svolte in azienda indipen-

---

tolari di uso civico» (art. 11). Sul tema delle proprietà collettive, oltre alle opere di Paolo Grossi citate *supra*, nota 8, v. M. MONTEDURO, *Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2019, pp. 4-34; cfr. in ogni caso C.A. GRAZIANI, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 2-3, 2012, pp. 65-79; Id., *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, *ivi*, 1, 2007, pp. 65-94; F. ADORNATO, *I diritti della terra*, *ivi*, 2, 2011 pp. 115-122; P. GROSSI, «Un altro modo di possedere» rivisitato, *ivi*, 1, 2007, pp. 11-20

(79) L'art. 2 della l.r. Marche 21/2011 recita: «ai fini di promozione e sostegno di cui alla presente legge, nel concetto di multifunzionalità rientrano le attività che possono essere esercitate in connessione con l'attività agricola dagli imprenditori di cui all'articolo 2135 del codice civile e in particolare: a) l'agriturismo; b) l'agricoltura sociale; c) la vendita diretta; d) la trasformazione o manipolazione di prodotti agricoli aziendali; e) la produzione di energia; f) il contoterzismo; g) le attività funzionali alla sistemazione e alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura e al mantenimento dell'assetto idrogeologico; h) la trasformazione di prodotti agricoli per conto di terzi».

dentemente dall'attività agricola, al fine di fornire occasioni di impiego ai fattori di produzione e opportunità di reddito integrative all'agricoltore e alla famiglia agricola»<sup>80</sup>.

Si consideri anche la l.r. del Piemonte 22 gennaio 2019, n. 1 («Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale»), laddove, in un apposito Titolo sulla multifunzionalità<sup>81</sup>, disciplinante l'agricoltura sociale, le fattorie didattiche, l'apicoltura, l'agriturismo, l'«ospitalità rurale familiare», all'art. 20 si prevede la figura del «Presidio agricolo di prossimità», che consiste nella creazione di «appositi spazi polivalenti interni all'azienda agricola e funzionalizzati allo svolgimento di attività e all'erogazione di servizi di varia natura». Questa iniziativa, rispondendo al fine di provvedere alle «necessità quotidiane delle persone ed aumentare altresì il presidio antropico dello spazio rurale»<sup>82</sup>, potrebbe rivelarsi utile soprattutto nelle aree marginali, dove l'azienda agricola diviene il collante della collettività contro l'isolamento da beni e servizi essenziali (es. generi alimentari, prodotti postali e farmaci). Infine, un'ulteriore misura per i territori spopolati è l'istituzione della «Banca regionale della terra»: si tratta di un «sistema informativo liberamente consultabile, contenente l'elenco aggiornato dei terreni silenti, incolti o abbandonati», assegnabili ai sensi della l. 440/1978 («Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate») a fini agricoli<sup>83</sup>.

---

(80) Art. 43, co. 1, della l.r. Marche 21/2011.

(81) Ai sensi dell'art. 17, co. 2, della l.r. Piemonte 1/2019 «per multifunzionalità si intendono le attività proprie del settore primario che svolgono le seguenti funzioni: a) economiche: produzione, generazione di reddito e di occupazione nelle aree rurali; b) ambientali: mantenimento delle qualità dell'ambiente, conservazione del paesaggio, salvaguardia idrogeologica, manutenzione del territorio, conservazione della biodiversità, valorizzazione delle risorse naturali locali e delle varietà di erbe e piante spontanee, benessere animale; c) sociali: mantenimento delle tradizioni e dei tessuti socioculturali, erogazione di servizi di tipo ricreativo, didattico-educativo e socio-riabilitativo, di inserimento nel mondo del lavoro e di inclusione sociale, garanzia della qualità e della sicurezza degli alimenti, gestione di spazi polivalenti per l'erogazione di servizi finalizzati al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali».

(82) Art. 20, co. 1, della l.r. Piemonte 1/2019.

(83) Art. 75 della l.r. Piemonte 1/2019, secondo cui (co. 2) la Banca della terra ha l'obiettivo «a) favorire il recupero produttivo dei terreni incolti o abbandonati e dei fabbricati rurali e l'ampliamento delle superfici delle aziende agricole; b) promuovere l'insediamento di nuove aziende agricole; c) valorizzare il patrimonio agro-silvo-pastorale presente nel territorio regionale; d) incentivare la produzione e l'occupazione nelle aree rurali tramite lo sviluppo dell'attività agrico-

A partire dalla radice della legislazione statale, la multifunzionalità agricola sembra dunque destinata a dispiegare pienamente i suoi rami e a produrre i suoi frutti nelle legislazioni regionali. La panoramica normativa fin qui operata, inevitabilmente sommaria dati i limiti di questo contributo, mostra come la multifunzionalità sia non solo un concetto ormai recepito, definito e declinato nel diritto positivo italiano, ma soprattutto un prezioso “seme giuridico” in grado di contrastare il rischio di una desertificazione alla scala socio-ecologica – comprensiva delle dimensioni culturale ed economica – delle aree rurali marginali e di restituire a queste ultime, in prospettiva, non solo vitalità, ma anche una nuova centralità.

---

la; e) promuovere il ricambio generazionale del settore agricolo; f) proteggere l'ambiente e salvaguardare gli equilibri idrogeologici; g) prevenire gli incendi boschivi e le emergenze fitosanitarie; h) valorizzare il paesaggio e le biodiversità; i) agevolare l'accesso ai terreni agricoli ai fini del loro recupero produttivo e contrastare il consumo di suolo; l) incrementare l'assetto ottimale del territorio attraverso lo svolgimento delle attività agro-silvo-pastorali, coerentemente con la tutela degli interessi sociali, economici ed ambientali delle comunità locali; m) contrastare il fenomeno dell'abbandono e dell'inutilizzo del patrimonio agro-silvo-pastorale, promuovendo modelli di agricoltura sociale e sostenibile». Una simile iniziativa si ritrova anche in altre leggi regionali: il primo intervento si deve all'art. 3 («Banca della terra») della l.r. Toscana 27 dicembre 2012, n. 80; ad esso hanno fatto seguito l'art. 21 della l.r. Sicilia 28 gennaio 2014, n. 5; la l.r. Liguria 11 marzo 2014, n. 4 («Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra»); la l.r. Puglia 20 maggio 2014, n. 26 («Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli. Istituzione della Banca della Terra di Puglia»); la l.r. Veneto 8 agosto 2014, n. 26 («Istituzione della banca della terra veneta»); la l.r. Molise 5 novembre 2014, n. 16 («Istituzione della Banca della Terra del Molise»); l'art.1, co. 1, lett. a), della l.r. Lombardia 26 novembre 2014, n. 30, che ha introdotto l'art. 31-*bis* nella l.r. 5 dicembre 2008, n. 31; la l.r. Marche 24 marzo 2015, n. 11 («Disposizioni per l'istituzione della Banca regionale della terra e per favorire l'occupazione nel settore agricolo»); l'art. 198 della l.r. Umbria 9 aprile 2015, n. 12; l'art. 116 della l.p. Trento 4 agosto 2015, n. 15; la l.r. Abruzzo 8 ottobre 2015, n. 26 («Istituzione della Banca della Terra d'Abruzzo»); l'art. 18, co. 3, della l.r. Lazio 10 agosto 2016, n. 12; l'art. 1, co. 65, della l.r. Campania 31 marzo 2017, n. 10; la l.r. Basilicata 14 dicembre 2017, n. 36 («Norme per il rilancio dell'agricoltura ed istituzione della Banca regionale della terra lucana»). Le iniziative assunte dalle Regioni hanno generato, di riflesso, una risposta “simmetrica” anche a livello statale: la l. 28 luglio 2016, n. 154 ha infatti istituito, all'art. 16, la «Banca delle terre agricole» presso l'ISMEA (cfr. il sito istituzionale <http://www.ismea.it/banca-delle-terre>). La legittimità costituzionale di tale previsione è stata confermata da Corte cost., 2 luglio 2018, n. 139.



# El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas\*

*Diana Santiago Iglesias*

*L'isolamento e le difficoltà nell'accessibilità, insieme alla carenza dei servizi, hanno dimostrato di avere un effetto direttamente proporzionale al tasso di abbandono delle aree rurali spagnole. In tale contesto, il presente lavoro ha l'obiettivo di analizzare il ruolo della Provincia nella garanzia dell'accesso ai servizi e alle infrastrutture da parte degli abitanti delle aree rurali spopolate e l'utilità, a tal fine, dei piani provinciali di servizi e opere.*

## 1. Algunos datos sobre el fenómeno de la despoblación rural en España

### 1.1. La despoblación en cifras

En los últimos cincuenta años<sup>1</sup>, tras el Plan de Estabilización de 1959<sup>2</sup>, se han podido identificar dos importantes fenómenos demográficos tal

---

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural. Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, AEI, Gobierno de España.

Abreviaturas utilizadas: CcAA = Comunidades Autónomas; DGENRD = Directrices Generales para la elaboración de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico; FEMP = Federación Española de Municipios y Provincias; INE= Instituto Nacional de Estadística; LALGA = Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; LBRL = Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; LDSMR = Ley 45/2007, de desarrollo sostenible del medio rural; LRSAL = Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; PAC = Política Agrícola Común; TRILHL = Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; TRRL = Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

(1) No obstante, esta tendencia ya podía apreciarse, aunque en menor medida, con anterioridad, sobre todo, desde mediados del siglo XIX, como consecuencia del inicio de proceso de industrialización en España. Vid. V. PINILLA, L.A. SÁEZ, *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*, en *Revista AGER (CEDDAR)*, 1, 2017.

(2) Vid. el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica.



y como han apuntado MORALES MATOS y MÉNDEZ GARCÍA: de un lado, el éxodo rural, inicialmente, inducido por el Estado y, de otro lado, el basculamiento centro-periferia de la población urbana, es decir, el traslado hacia las zonas costeras y hacia las áreas metropolitanas perimetrales (excepto en el caso de Madrid, Zaragoza y Valladolid) o las turísticas debido, entre otros motivos, a la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, pasándose en el curso de pocos años de una clara separación urbano-rural a un espacio desorganizado, fragmentado y difuso en el que la zona de expansión de las áreas metropolitanas ha ido aumentando, quedando, a su vez, marginadas sus terceras y cuartas coronas aureolares<sup>3</sup>.

El abandono del medio rural ha sido constante desde entonces. Durante la última década, la mayoría de las provincias y Comunidades Autónomas uniprovinciales han perdido población, siendo especialmente intensa dicha pérdida, por efecto de la crisis económica, en los municipios rurales así como en muchos de los núcleos poblacionales pequeños y medianos<sup>4</sup>.

De acuerdo con el *Informe Población y Despoblación en España* elaborado por la FEMP, a partir del estudio de los datos de población por municipios certificados por el INE y publicados en diciembre de 2016, entre las provincias que más habían acusado la pérdida de habitantes se encontraban: Zamora (-1,57%), Ávila (-1,24%), Orense (-1,22%), Ciudad Real (-1,11%), León (-1,10%), Teruel (-1,06%), Segovia (-1,05%), Soria (-0,99%) y Salamanca (-0,97%). Asimismo, algunas provincias como Teruel, Cuenca o Soria acumulan décadas de declive demográfico situándose entre las provincias más despobladas de España y con mayor número de municipios en riesgo de extinción.

---

(3) Vid. G. MORALES MATOS, B. MÉNDEZ GARCÍA, *Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España*, en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017, p. 106.

(4) Vid. las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico* (DGENRD), Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, 2019. Asimismo, resulta llamativo el déficit de mujeres en dichas zonas rurales y el envejecimiento de las que permanecen en ellas: vid. el informe *Despoblación, reto demográfico e igualdad*, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, publicado el 10 de mayo de 2019, <https://transparencia.gob.es> (24/03/2020).

A pesar de que los municipios rurales que pierden población se distribuyen por toda la geografía nacional, la sangría demográfica, siguiendo la línea anteriormente señalada, es más acusada en los municipios situados fuera de las grandes urbes y de las grandes áreas metropolitanas o su territorio inmediato de influencia, concentrándose, sobre todo, en la zona oeste del país, y en las zonas montañosas de la meseta norte, el Sistema Ibérico y los Pirineos. Por el contrario, las zonas del levante y sur peninsular y las provincias contiguas a Madrid, muestran una tendencia menos regresiva de la población rural<sup>5</sup>.

Entre 2015 y 2016 se ha agravado el desequilibrio demográfico-territorial en España: el 61% de los municipios españoles concentraban entonces a tan solo el 3,15% de los habitantes del país; de los 8.125 municipios, 4.995 tenían censos que no pasaban de los mil empadronados y, entre todos ellos, sumaban apenas millón y medio de vecinos. Además, se trata de localidades con censos demográficos altamente envejecidos. La situación es especialmente preocupante en provincias como Soria, Teruel, Zamora, Ávila o Burgos, en las que en 2016 más del 90% de todos sus municipios tenían menos de 1.000 habitantes<sup>6</sup>.

La situación no ha mejorado en la actualidad. Según los datos disponibles a 1 de enero de 2019, de las 50 provincias españolas tan sólo once han experimentado una variación relativa de población igual o superior al 1%: Albacete, Alicante, Almería, Islas Baleares, Girona, Guadalajara, Madrid, Málaga, Murcia, Navarra y Las Palmas. Si el análisis se realiza por Comunidades Autónomas, en la misma fecha, han arrojado números negativos Asturias, Castilla y León, Extremadura, Galicia y la ciudad autónoma de Ceuta<sup>7</sup>.

---

(5) Vid. *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

(6) Vid. *Informe Población y Despoblación en España 2016*, FEMP, 2017, pp. 4-7.

(7) Vid. las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2019 resumidas por provincias (INE). Asimismo, vid. S.A. BELLO PAREDES, *Castilla y León vacía (vacuada): esperando a Ulises*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 13, 2020, p. 110 ss.

### 1.2. *Tipología de los espacios rurales en España*

Las actuaciones de los poderes públicos sobre el rural español se han diseñado, fundamentalmente, a partir de las políticas europeas de desarrollo rural, agricultura e infraestructuras (PAC, FEDER, etc.)<sup>8</sup>. Ante su escaso éxito, se pensó en una nueva estrategia en la que se tuviese en cuenta la gran disparidad existente entre los distintos territorios rurales. En el marco de esta nueva línea de actuación se aprobó la Ley 45/2007, de desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), que establecía la obligación de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo la delimitación y calificación de las zonas rurales como paso previo imprescindible a la aplicación del denominado *Programa de Desarrollo Rural Sostenible*<sup>9</sup>, dando prioridad a aquellas áreas que padecían un grado mayor de atraso relativo<sup>10</sup>. En el art. 10 LDSMR se realizaba una primera clasificación del rural, distinguiendo, a escala comarcal o subprovincial, tres tipos de zonas: zonas rurales a revitalizar – aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial –; zonas intermedias – aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos – y zonas periurbanas – aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas –.

Sin embargo, dicha norma básica, todavía vigente, no ha tenido el efecto esperado, entre otros motivos, debido a la falta de competencia estatal para su ejecución y a su aprobación en el momento en que comenzaba la fuerte crisis económica que ha afectado a España en los últimos

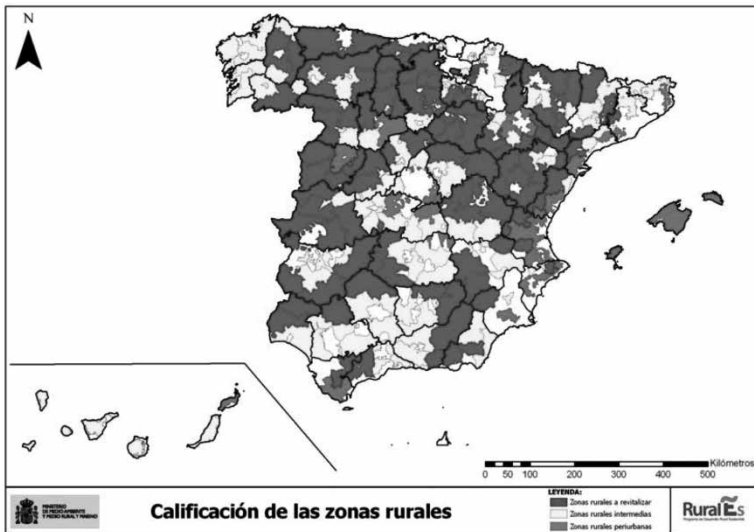
---

(8) En la actualidad, se encuentra en proceso de diseño la nueva Política Agrícola Común (PAC). Tal y como se apunta en la propuesta de reforma de la PAC de la Comisión Europea, de junio de 2018, [COM(2018) 392 final], en esta tarea, debería tenerse en cuenta su posible contribución a un desarrollo territorial equilibrado y al fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales.

(9) Según el art. 5 LDSMR, éste se configuraba como el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural.

(10) Vid. *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*.

años. No obstante, ha permitido obtener datos de gran trascendencia para planificar las futuras políticas públicas en materia de despoblación. Así, en el *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)* se han identificado las zonas rurales de aplicación del mismo, elaborando un mapa de gran utilidad para conocer las características del medio rural español.



*Fuente:* Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)

*Rojo:* zonas a revitalizar; *amarillo:* zonas intermedias; *verde:* zonas periurbanas.

No obstante, a pesar del importante paso dado por la LdSMR al tratar de diferenciar las zonas rurales en función de sus características y permitir así un mejor diseño de las políticas públicas destinadas a combatir la despoblación, dicha clasificación no reflejaba adecuadamente las peculiaridades del mundo rural. Entre las alternativas propuestas para mejorarla cabe destacar la realizada por MOLINERO HERNANDO, por formularse en base a una escala distinta – no sólo comarcal/subprovincial, como sucede con la elaborada por el Ministerio, ámbito en el que se confunden territorios con problemas dispares –, y por incorporar más variables, como las características ecológicas o la estructura del empleo: a) rural profundo, con menos de 5 hab./Km<sup>2</sup>, que continúa perdiendo po-

blación; b) rural estancado, entre 5 y 15 hab./Km<sup>2</sup>, que también está en retroceso; c) rural intermedio, entre 15 y 25 hab./Km<sup>2</sup>, que se encuentra estancado y es fuertemente agrario, pero todavía es viable; d) rural dinámico, entre 25 y 50 hab./Km<sup>2</sup>, que es, a día de hoy, viable. A todas las demás se superpondría una quinta categoría transversal: las cabecezas de comarca y los centros de atracción, con más de 50 hab./Km<sup>2</sup> y con diversificación económica.

De acuerdo con dicho autor, las zonas del rural profundo y estancado se sitúan en el interior de la península y cuentan con una población en regresión, envejecida, desvitalizada y desestructurada, dadas las condiciones geográficas de dichas áreas, caracterizadas por su difícil accesibilidad y por el aislamiento, al estar emplazadas en zonas altas, montañosas, meseteñas y alejadas de los ejes de fuerza económica. Se localizan, fundamentalmente, en la Cordillera Ibérica, el Pirineo – con la excepción de ciertos focos del Pirineo catalán y del oscense, Montes de Toledo, Sierra Morena y Prebéticas y en las penillanuras salmantinas, zamoranas, cacereñas y de las zonas fronterizas con Portugal. Por el contrario, este fenómeno no se observa en las zonas rurales de Andalucía – salvo en las áreas señaladas –, Galicia, Murcia y Alicante, donde la existencia de núcleos de población próxima actúa como polo integrador de los más pequeños. Por último, el espacio rural dinámico, se asocia al área de influencia del espacio urbano: periferia de Madrid, eje del Ebro, interior de Andalucía, costa gallega y asturiana, interior del País Vasco, Vegas Bajas del Guadiana, entorno de la A6 y algunos otros enclaves singulares<sup>11</sup>.

### ***1.3. La inaccesibilidad y la falta de servicios: características comunes de las zonas más despobladas***

Como se ha señalado, las dificultades en la accesibilidad y el aislamiento, unidas a la falta de servicios, son las notas comunes del rural profundo y estancado<sup>12</sup>. Ambos factores han demostrado tener un efecto

---

(11) F. MOLINERO HERNANDO, *La España Profunda*, en *Anuario de la Fundación de Estudios Rurales*, 2017, pp. 37-42.

(12) F. MOLINERO HERNANDO, *La España Profunda*, cit., p. 42.

directamente proporcional a la tasa de abandono de dichas zonas<sup>13</sup>. En consecuencia, el freno a la sangría poblacional que, incluso en las áreas pertenecientes, siguiendo la clasificación anterior, a las categorías rural intermedio y rural dinámico, se continúa experimentando, debe pasar, al menos y sin perjuicio de otras medidas, por la garantía del acceso a las infraestructuras y servicios necesarios.

En esta línea parecen situarse las *Directrices Generales para la elaboración de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (DGENRD) diseñadas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, creado mediante Real Decreto 40/2017, de 27 de enero<sup>14</sup>, y aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, entre cuyos objetivos se encuentra el asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio<sup>15</sup>.

## ***2. La garantía de servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas***

El Comité Europeo de las Regiones en su Dictamen *La respuesta de la UE al reto demográfico* (2017/C017/08), ha señalado que el cambio demográfico que afecta a Europa es de tal magnitud que no podrá ser afrontado sin que existan también poderosas iniciativas de cooperación vertical, que refuercen las acciones impulsadas en el ámbito regional y local mediante intervenciones diseñadas a nivel nacional y supranacional.

---

(13) Sobre la penalización rural en el acceso a infraestructuras y servicios, vid. F. COLLANTES, V. PINILLA, *La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas*, en F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.), *La despoblación del mundo rural*, Cizur Menor, Aranzadi, 2019 (citado sobre versión *pro view*).

(14) Vid. el Real Decreto 863/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y la respuesta del Gobierno a la pregunta escrita del Congreso, 184/308 a 184/311, de 18 de junio de 2019, 1730 a 1733.

(15) Paralelamente, se han adoptado medidas puntuales de dinamización del medio rural como, por ejemplo, el Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ).

En el diseño de dichas iniciativas es necesario tener en cuenta las peculiaridades en la configuración de cada Estado miembro. En el caso de España, dada la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas-Entes locales derivada de nuestra Constitución, la coordinación entre dichos niveles resulta esencial – recuérdese que entre los motivos del fracaso de las medidas contenidas en la LDSMR cabe citar la falta de competencia estatal para su ejecución –.

En esta línea, las DGENRD han fijado como objetivo general de la misma la garantía de la igualdad de oportunidades y del libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio<sup>16</sup>, a través de la coordinación y cooperación de todas las Administraciones Públicas, el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos y la colaboración público-privada<sup>17</sup>.

En el ordenamiento jurídico español, corresponde al nivel local, en concreto, a los municipios, la competencia para la erogación de una buena parte de los servicios básicos destinados a garantizar los derechos prestacionales del vecino. Sin embargo, la estrategia de lucha contra la despoblación, tal y como se ha indicado, debe abordarse desde un nivel supramunicipal, entre otras razones, por la falta de medios de los municipios rurales, el alcance supramunicipal de algunos de los servicios e infraestructuras necesarias para mejorar la accesibilidad, etc.

Son varias las opciones para la gestión supramunicipal de servicios e infraestructuras que ofrece el ordenamiento español. Atendiendo a su forma de creación, las entidades locales supramunicipales pueden ser clasificadas en dos grupos, siguiendo a GALÁN GALÁN: de un lado, aquellas que tienen su origen en la voluntad del legislador constitucional, estatutario u ordinario – provincia, comarca y área metropolitana – y, de otro lado, aquellas cuya existencia deriva de la voluntad de los muni-

---

(16) Vid. DGENRD, cit., p. 37.

(17) Puede citarse como ejemplo la empresa Breitband Nordhessen GmbH, creada en 2014 por los condados del norte de Hesse (Alemania) y por el Banco de Desarrollo de Hesse con el objetivo de lograr una cobertura de internet de 50Mb/s en los distritos del país en los que la iniciativa puramente privada no era rentable. Vid. DGENRD, cit., p. 31.

cipios de que se trate en ejercicio de su derecho de asociación – entre las que cabe citar las mancomunidades –<sup>18</sup>.

De los distintos tipos de entidades señaladas, en el presente capítulo se analizará, sucintamente, la adecuación de la provincia para la garantía del acceso de los municipios de áreas despobladas a servicios e infraestructuras, por tratarse de la fórmula clásica de gestión coordinada de servicios e infraestructuras, cuya finalidad principal es la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España<sup>19</sup>. Así las cosas, el objetivo de este trabajo es comprobar si es posible partir de las estructuras existentes para implementar nuevas políticas públicas en materia de despoblación, aún realizando sobre las mismas pequeños ajustes, o si, por el contrario, son necesarias reformas organizativas de mayor calado.

## ***2.1. La adecuación del nivel provincial para la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas***

### ***2.1.1. Análisis desde el punto de vista competencial***

#### ***2.1.1.1. Competencias de la provincia***

A pesar de la polémica que ha rodeado y rodea a este ente territorial local, cuya configuración como entidad local básica y necesaria continúa siendo cuestionada<sup>20</sup>, lo cierto es que la última reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), operada en 2013 por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), cuya finalidad principal era adaptar la normativa básica de régimen local a los principios contenidos en el nuevo art. 135 CE – estabilidad presupues-

---

(18) A. GALÁN GALÁN, *La provincia como parte de un sistema de Administraciones Públicas: la necesaria articulación competencial*, en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, cit., 2017, p. 402.

(19) D. SANTIAGO IGLESIAS, *Fórmulas para la gestión conjunta de servicios públicos locales*, en L. MELLADO RUIZ, Á. FORNIELES GIL (COORDS.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 103; y ID., *Provincia, comarca y área metropolitana*, en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, en prensa.

(20) Vid. E. CARBONELL PORRAS, *La planta local: análisis general y perspectivas de reforma*, en J.J. DÍEZ SÁNCHEZ (COORD.), *La planta del gobierno local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, p. 26.



taria y sostenibilidad financiera –, afectó al régimen jurídico de la provincia con la intención, según se indica en su exposición de motivos, de «reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes». Sin embargo, en realidad, sus competencias siguen localizándose en la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios<sup>21</sup>.

Así las cosas, a continuación, se examinará su adecuación desde el punto de vista competencial para garantizar el acceso a servicios e infraestructuras por los habitantes de zonas rurales despobladas y la utilidad, para este fin, de su instrumento más genuino: el plan provincial de servicios y obras<sup>22</sup>.

Las denominadas competencias propias de las provincias son determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones públicas (art. 7.2 LBRL). El art. 36 de la LBRL contiene el listado de competencias – *numerus apertus* – que, en todo caso, corresponden a la provincia, definiendo así el núcleo esencial de la autonomía provincial. La nueva redacción de dicho precepto, introducida por la LRSAL, amplía, aparentemente, las competencias provinciales garantizadas por la LBRL atribuyendo, de forma novedosa, competencias sustantivas o materiales a la provincia que, no obstante, continúan pivotando entorno a la asistencia y cooperación al municipio y que, de conformidad con lo dispuesto en la Stc 111/2016, de 9 de junio, Fj 11, deben ser ejercidas de forma subsidiaria respecto de la competencia municipal de que se trate<sup>23</sup>.

---

(21) Vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Qué hacer con las diputaciones provinciales (presupuestos y límites constitucionales para su reforma)*, en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, cit., p. 69.

(22) Un tratamiento más profundo de las notas caracterizadoras del modelo competencial de la provincia descrito en el presente trabajo puede verse en: R. GRACIA RETORTILLO, *Las provincias*, en M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, Civitas, 2015, p. 199 ss.

(23) Algunos autores consideran que, en realidad, esta fórmula supone, en cierto modo, una mutación constitucional en la función del legislador básico que, en lugar de dirigir su actuación a garantizar la autonomía municipal y provincial, la limita (T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: ¿una mutación constitucional?*, en *Anuario*

De entre las competencias atribuidas a la provincia, es posible distinguir dos grupos<sup>24</sup>.

De un lado, el de las relativas a la prestación de servicios públicos, entre las que cabría citar las contenidas en: el art. 36.1 c) la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra-comarcal y el art. 36.1 g) la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación<sup>25</sup>.

De otro lado, el de las competencias de coordinación, cooperación y asistencia. En primer lugar, el art. 26.2 atribuye a la provincia, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes la coordinación de la prestación de los siguientes servicios: a) recogida y tratamiento de residuos; b) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacua-

---

*del Gobierno Local*, 1, 2013, p. 11). El Tribunal Constitucional la ha declarado compatible con la naturaleza instrumental de la provincia la atribución a la misma de competencias materiales (Stc 111/2016, de 9 de junio, FJ 11). Vid. F. VELASCO CABALLERO, *Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 10, 2017, p. 35.

Asimismo, pueden verse opiniones doctrinales favorables a valorar otras alternativas que consoliden a las diputaciones como instancias dotadas de competencias sustantivas que permitan identificar mejor su papel dentro del sistema de las administraciones públicas, destacando la importancia de determinar la escala idónea de ejercicio de cada competencia y el nivel óptimo para la prestación de los distintos servicios (C. BARRERO RODRÍGUEZ, *La situación actual de las diputaciones: los extremos esenciales de un debate por resolver*, en *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, cit., p. 354).

(24) En el presente apartado se analizan las competencias provinciales en la legislación básica estatal de régimen local, siendo necesario, en cada caso, analizar lo dispuesto por las normas que, en su desarrollo, hayan aprobado las distintas CCAA. Sobre las competencias provinciales en la legislación autonómica gallega, vid. L. MIGUEZ MACHO, *La provincia como administración local en Galicia*, en *Derecho local de Galicia*, J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, L. MIGUEZ MACHO (dirs.), Madrid, Iustel, 2017.

(25) Un supuesto controvertido es el de las competencias provinciales transferidas a las Comunidades Autónomas en materia de educación, salud y servicios sociales (DA15; Dr 1 y 2 LRSAL). Vid. M. ALMEIDA CERREDA, *El impacto de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales*, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 22, 2015, p. 219.

ción y tratamiento de aguas residuales; c) limpieza viaria; d) acceso a los núcleos de población; e) pavimentación de vías urbanas; f) alumbrado público. Para coordinar la citada prestación de servicios la diputación propondrá la forma de prestación, pudiendo asumirla directamente o emplear fórmulas de gestión compartida, como consorcios o mancomunidades. Cuando la diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios su coste efectivo en función del uso. Como es natural, dicho precepto no impide que los municipios que no alcancen ese umbral de población presten también estos servicios siempre y cuando justifiquen ante la diputación que pueden hacerlo con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, en cuyo caso el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado<sup>26</sup>.

En segundo lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 36.1 c) corresponde a la provincia el fomento o, en su caso, la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial.

En tercer lugar, en el art. 36.2 LBRL se atribuyen a la provincia dos relevantes competencias consistentes, de un lado, en la aprobación anual de un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia y, de otro lado, asegurar el acceso de la población al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. En dicho precepto se dispone que, cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.

---

(26) La redacción de dicho precepto introducida por la LRSAL ha sido declarada inconstitucional por la STC 111/2016, de 9 de junio, Fj 12, en lo que respecta a la exigencia inicial de que la propuesta formulada por la diputación para reducir los costes efectivos de los servicios fuese aprobada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tras el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma en caso de ser la Administración que ejerciese la tutela financiera.

El Tribunal Constitucional ha propuesto la siguiente interpretación de conformidad respecto del citado art. 36.2 LBRL en la STC 111/2016, de 9 de junio, Fj 12: de un lado, se exige que los poderes provinciales de coordinación estén predeterminados en una ley cuyo contenido, por ser la competencia estatal sólo básica, puede ser desarrollado por ley autonómica y, de otro lado, se permite emplear las vías procesales oportunas a fin de restablecer la garantía de autonomía municipal en caso de que dicha regulación o los propios planes provinciales vulnere las exigencias de los arts. 137 y 140 CE<sup>27</sup>.

En cuarto lugar, hay que señalar que el art. 116 bis de la LBRL atribuye a las Diputaciones funciones de control y asistencia a las entidades locales que hayan incumplido sus objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto. Dicho precepto, introducido por la LRSAL, otorga a la diputación provincial o entidad equivalente la competencia de asistencia al resto de corporaciones locales y de colaboración con la administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financieros. La diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas contenidas en dicho documento cuando tengan carácter supramunicipal, las cuales serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que, en su caso, se hubiera acordado<sup>28</sup>.

Por último, en quinto lugar, cabe destacar la atribución de las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, debiendo garantizar, en todo caso, en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención (art. 36.1 b) y la de cooperación en el fomento del desarrollo

---

(27) Doctrinalmente, se ha interpretado dicho pronunciamiento como una transformación de la garantía constitucional de la autonomía municipal que habría dejado de ser una «garantía institucional» para comenzar a desplegar «efectos propiamente subjetivos» (F. VELASCO CABALLERO, *Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final*, cit., p. 36).

(28) La STC 41/2016, de 3 de marzo, Fj 15 ha declarado la constitucionalidad de dicho precepto.

económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito (art. 36.1 d).

De acuerdo con lo anteriormente señalado, parece que, desde el punto de vista competencial, a la luz de la normativa vigente, no existiría obstáculo alguno para que la provincia desempeñe un papel esencial en el acceso a servicios e infraestructuras en municipios despoblados pertenecientes a cualquiera de las categorías señaladas: a) rural profundo; b) rural estancado; c) rural intermedio e, incluso, d) rural dinámico. Cuestión distinta, como se verá, es que sea el nivel territorial idóneo para diseñar las medidas de lucha contra la despoblación.

#### ***2.1.1.2. Propuestas de reforma: el papel de la provincia en la estrategia autonómica contra la despoblación***

Sin perjuicio de las actuaciones que puedan llevarse a cabo en el ámbito estatal en el marco de una estrategia general contra la despoblación, lo cierto es que muchas de las competencias relacionadas con el desarrollo del ámbito rural corresponden al nivel autonómico y local y, por ello, éstos han de ser los niveles territoriales protagonistas a la hora de diseñar e implementar políticas públicas en este ámbito, como ha demostrado la LDSMR. Para ello, podrían llevarse a cabo actuaciones en dos líneas.

En primer lugar, el diseño y aprobación por la Comunidad Autónoma de un mapa de despoblación, en el que se clasificase el territorio atendiendo no sólo a las variaciones en el número de habitantes sino también a otros factores socioeconómicos, de manera que el territorio se dividiese en urbano-periurbano y rural, diferenciando, en este último caso, siguiendo a MOLINERO HERNANDO, entre: a) rural profundo; b) rural estancado; c) rural intermedio y d) rural dinámico<sup>29</sup>. A partir de dicho estudio, que permitiría conocer la viabilidad del rural de la Comunidad Autónoma, debería elaborarse una estrategia autonómica frente al reto demográfico que se aprobaría por la Administración autonómica pero en cuyo proceso de elaboración debería reservarse un papel esencial a

---

(29) F. MOLINERO HERNANDO, *La España Profunda*, cit., pp. 37-42.

las provincias afectadas<sup>30</sup>. Así, sería necesario diseñar un procedimiento en el que la Comunidad Autónoma y la provincia puedan aportar información y motivar sus respectivas propuestas con el fin de llegar a un acuerdo, siguiendo, por ejemplo, un esquema similar al de la “concertación” propuesto por ZAFRA<sup>31</sup>. Dada la escasez de recursos, en dicha estrategia, deberían establecerse prioridades de actuación en función de las distintas categorías de territorio, dando prevalencia, por ejemplo, a aquellas que, de acuerdo con los análisis geográficos realizados por la Comunidad Autónoma, tengan mayor viabilidad, con el fin de fijar a la población residente y de atraer a nuevos habitantes, sin perjuicio de velar por la adecuada conservación y protección de aquellos territorios no incluidos en el plan de actuación prioritaria<sup>32</sup>. En todo caso, cualquier actuación impulsada por las distintas Administraciones Públicas en materia de lucha contra la despoblación debería enmarcarse en dicha estrategia con el fin de garantizar una actuación coordinada y eficaz.

---

(30) En España, a nivel autonómico, pueden identificarse distintas líneas de actuación. En Castilla y León, Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020 (modificada por el acuerdo 44/2017, de 31 de agosto); en Aragón se ha elaborado el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional (BOCA, 11 de octubre de 2000) y se ha aprobado el Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación. En Galicia se ha optado por incluir en una norma con rango de ley un paquete de medidas transversales de lucha contra la despoblación. El Proyecto de ley de impulso demográfico ha sido admitido a trámite recientemente (BOPG del 28 de enero de 2020). Sin embargo, a pesar de tratarse de una actuación innovadora y de indudable interés, lo cierto es que las medidas en él contenidas, previstas, en general, para la lucha contra la despoblación, podrían resultar contraproducentes en el ámbito rural, dadas sus peculiaridades. Sobre las políticas, actuaciones y estrategias que se están planteando contra la despoblación del mundo rural, vid. F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, *Hacia una regulación flexibilizadora del urbanismo en los pequeños municipios, principalmente del planeamiento y la gestión urbanística, como medio estructural para atraer nueva población al mundo rural*, en F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.), *La despoblación del mundo rural*, cit.

(31) Vid. M. ZAFRA VÍCTOR, *Relaciones entre municipios y provincias*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 2012, p. 139. Su participación resulta necesaria en virtud de la autonomía provincial, vid.: L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomía local*, Madrid, IEAL, 1981 y M.T. CARBALLERA RIVERA, *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, Marcial Pons, 1993, p. 124.

(32) En el art. 10.2 LDSMD se establecían como zonas prioritarias las clasificadas como zonas rurales a revitalizar, así como las áreas integradas en la Red Natura 2000 y los municipios rurales de pequeño tamaño de las zonas rurales intermedias y periurbanas.

En segundo lugar, la ejecución de la estrategia anterior debería llevarse a cabo por las provincias que actuarían no sólo respecto de aquellas materias comprendidas en su ámbito competencial, sino que también deberían hacerlo por delegación de las Comunidades Autónomas respecto de otras medidas contenidas en ella. Asimismo, la estrategia autonómica podría complementarse con una provincial, en la que se reflejasen las peculiaridades del territorio de cada provincia que no hubiesen sido tenidas en cuenta en la estrategia autonómica<sup>33</sup>. En todo caso, con el fin de evitar duplicidades o actuaciones que pudiesen restar eficacia a las contenidas en la estrategia autonómica, la Comunidad Autónoma debería ser oída en su diseño, en la línea de la participación prevista en la actualidad respecto de la elaboración de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Así las cosas, no parece que sea necesario para el diseño y la implementación de las estrategias autonómicas o provinciales contra la despoblación una modificación del régimen jurídico de la provincia con el fin de identificar los intereses provinciales o de redefinir sus competencias materiales. Sin embargo, debe concederse a la provincia un importante papel en dicho proceso<sup>34</sup>. La provincia y el municipio constituyen una comunidad política local; como ha señalado ZAFRA, «la sustantividad jurídica de la provincia no puede desvincularse de la autonomía muni-

---

(33) En los últimos años, las diputaciones provinciales han implementado distintas políticas públicas de fomento, tendentes a luchar contra la despoblación. Sobre esta cuestión, vid. J. MARQUINA FUENTES, *Las políticas de fomento de las administraciones públicas ante la despoblación y el reto demográfico. Especial referencia a la Administración local*, en *Revista Galega de Administración Pública*, 57, 2019, p. 379 ss.

(34) Algunos autores defienden la necesidad de reordenación del nivel de gobierno supramunicipal, identificando las materias supramunicipales y los intereses propios del espacio provincial y determinando la escala adecuada de prestación de los distintos servicios públicos locales y su nivel óptimo de prestación. El presente trabajo no se pretenden analizar las posibles mejoras en la ordenación del nivel supramunicipal, sino únicamente la adecuación de las existentes para la implementación de las medidas contra la despoblación. Vid. C. BARRERO RODRÍGUEZ, *De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?*, en *Documentación Administrativa*, 6, 2019, p. 94 ss.

Sobre las posibles líneas de reforma de la provincia, vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Qué hacer con las diputaciones provinciales (presupuestos y límites constitucionales para su reforma)*, cit., p. 96 ss., y L. PAREJO ALFONSO, *Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común*, en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, cit., p. 11 ss.

cipal: no existen intereses provinciales distintos y menos opuestos de los municipales, existen intereses municipales que deben ser articulados en garantía de la prestación integral de servicios y el ejercicio equilibrado de competencias; las competencias funcionales de la provincia se proyectan sobre competencias municipales con el fin de ponderar con visión intermunicipal los intereses específicos de cada municipio<sup>35</sup>. Cuestión distinta y que excede del objeto de este trabajo, sería la necesidad estudiar una reforma en profundidad del nivel local, superando, como sugiere FONT, el uniformismo existente<sup>36</sup>. Así, debería diferenciarse en mayor medida el régimen de las aglomeraciones urbanas (por ejemplo, de más de 50.000 habitantes, siguiendo los criterios de la LBRL) y de sus zonas periurbanas – respecto de las cuales la provincia no parece que tenga encaje –, de los demás territorios – incluidas las cabecezas de comarca –, respecto de los cuales, como se ha señalado, aunque con algunas adaptaciones, puede resultar adecuado el modelo actual.

### ***2.1.2. La adecuación de los planes provinciales como instrumento para la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas despobladas***

Las diputaciones provinciales, en ejercicio de su competencia de asistencia y cooperación, económica y técnica, a los municipios, canalizan las ayudas económicas a los municipios, fundamentalmente, a través del plan provincial de obras y servicios y de planes especiales u otros instrumentos específicos.

A continuación, se tratará de averiguar si dichos planes son un instrumento adecuado para implementar las estrategias autonómicas y provinciales de despoblación, concebidas en los términos anteriormente señalados.

#### ***2.1.2.1. Los planes provinciales de obras y servicios***

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 36.2 a) LBRL, la diputación provincial debe aprobar anualmente un plan provincial de cooperación

---

(35) M. ZAFRA VÍCTOR, *Relaciones entre municipios y provincias*, cit., p. 126.

(36) Vid. T. FONT I LLOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, en prensa.



a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia<sup>37</sup>. En concreto, de acuerdo con el art. 32.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), éstos serán aprobados por las diputaciones después de haber dado participación a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma, y previo informe de la Comisión Provincial de Colaboración con las Corporaciones Locales<sup>38</sup>. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma debe asegurar, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el art. 59 de la LBRL.

En segundo lugar, respecto de su contenido, los objetivos del plan deben estar vinculados, a lo dispuesto en las letras a), b) y c) del art. 36.1 LBRL: coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de su prestación integral y adecuada; asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial.

---

(37) M. ZAFRA VÍCTOR propone emplear la técnica de la concertación que se traduciría en el diseño de un procedimiento en el que la provincia y los municipios estén obligados a contrastar motivaciones acerca de la viabilidad de las prioridades fijadas por los municipios. Así, el municipio solicitaría asistencia o señalaría el sector de actividad de su preferencia teniendo en cuenta la normativa provincial y los criterios allí establecidos y, una vez conocidos por la provincia se iniciaría un procedimiento en el que ambas entidades locales aportan razones, datos información y conocimiento con el fin de llegar a un acuerdo (*Relaciones entre municipios y provincias*, cit., p. 139). Vid. la Red Barcelona Municipios de Calidad. Debe tenerse en cuenta la existencia, por ejemplo, en Cataluña, de los Planes Únicos de Obras y Servicios que, dadas sus particularidades, necesitan de un análisis detallado que excede del objeto del presente trabajo. Vid. el Decreto 169/2019, de 23 de julio, por el que se aprueban las bases reguladoras y de ejecución del Plan único de obras y servicios de Cataluña, aprobado por el Gobierno de la Generalidad, para el periodo 2020-2024.

(38) Vid. J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Autonomía provincial y plan único de obras y servicios* (Stc 109/1998, de 21 de mayo), en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 13, 1998, p. 445 ss.

El señalado contenido de los planes ha de ser puesto en relación con el art. 18.1 g) LBRL, donde se reconoce el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. Así, en realidad, como ha señalado ORTEGA, el sistema de cooperación articulado a través de los planes, «no está dirigido únicamente a un fin que podría ser calificado como institucional, sino que esta estrechamente ligado a la concepción más elaborada de los servicios públicos en el marco de un Estado social»<sup>39</sup>. En esta línea, el art. 170.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), legitima a los habitantes del territorio de la entidad local de que se trate a impugnar el presupuesto en caso de que en él se omita el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo<sup>40</sup>.

De otro lado, el plan deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos. Estos últimos, en todo caso, han de ser objetivos y equitativos y, entre ellos, deberá emplearse el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios<sup>41</sup>. Nada obsta, por tanto, a que puedan emplearse criterios que puedan favorecer en la asignación de fondos a los municipios rurales despoblados – incluso, discriminando entre las distintas categorías de

---

(39) Vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La cooperación a las inversiones locales más allá de los planes de obras y servicios. Especial referencia a la situación en Cataluña del Plan único de obras y servicios*, en *Anuario del Gobierno Local*, 2003, p. 292 ss.

(40) De acuerdo con dicho autor, dichas reclamaciones también podrían dirigirse frente a los presupuestos provinciales; vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La cooperación a las inversiones locales más allá de los planes de obras y servicios. Especial referencia a la situación en Cataluña del Plan único de obras y servicios*, cit., p. 292 ss.

(41) Cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos. Dicho precepto ha sido objeto de interpretación en la STC 111/2016, Fj. 12. Asimismo, vid.: la STC 93/2017, de 6 de julio de 2017 y la STC 101/2017, de 20 de julio de 2017. Una reflexión sobre la misma puede verse en E. CARBONELL PORRAS, *Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional*, en *Anuario de Gobierno Local*, 2015/2016, p. 144.

municipios –, siguiendo las directrices fijadas en las diferentes estrategias contra la despoblación que se hayan diseñado. De hecho, la distribución de fondos por áreas geográficas o tipología de servicios está permitida, expresamente, en el art. 32.2 del TRRL<sup>42</sup>. Así las cosas, podría valorarse la inclusión de una previsión legislativa en este sentido, como se ha hecho, por ejemplo, en el art. 13.4 g) LBRL respecto de la fusión de municipios, donde se da preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia a los municipios que hayan suscrito un convenio de fusión durante los cinco primeros años desde su adopción<sup>43</sup>. Asimismo, en la memoria justificativa deberían indicarse los objetivos de la estrategia autonómica/provincial de despoblación a los que está vinculado el plan y argumentar su adecuación para la consecución de los mismos. La financiación de este plan, según dispone el citado art. 36.2 a) LBRL, puede proceder de la diputación o entidad equivalente – de sus medios propios –, de las aportaciones municipales y de las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios<sup>44</sup>.

Como puede verse, a la luz de su procedimiento de elaboración y de su contenido, no parece que existan inconvenientes para canalizar a través de ellos las actuaciones previstas en la estrategia autonómica de despoblación<sup>45</sup>.

---

(42) Vid., asimismo, los criterios contenidos en Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

(43) Sobre los convenios de fusión, vid. M. ALMEIDA CERREDA, *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*, en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015, p. 331 ss.

(44) En esta línea, vid. el art. 12 del Proyecto de Ley de Impulso Demográfico de Galicia, que para la asignación de fondos y en las ayudas y subvenciones a las entidades locales exige que se tenga en cuenta el desarrollo por parte de éstas de políticas de impulso demográfico de forma coordinada y el esfuerzo presupuestario realizado en esta materia.

(45) Vid. el art. 33 TRRL, donde se regulan las reglas a seguir en la formación y ejecución de los planes.

Por su parte, la normativa autonómica de régimen local puede condicionar la utilización o empleo de la financiación que aporta al cumplimiento de aquellas condiciones que considere convenientes<sup>46</sup>. Así, nada impediría que introdujese los criterios fijados en la estrategia autonómica de despoblación.

A la luz de lo expuesto, el plan provincial de obras y servicios puede ser un instrumento adecuado para concretar e implementar aquellas líneas de actuación fijadas en la estrategia autonómica de despoblación, relativas a la garantía del acceso de los ciudadanos a servicios e infraestructuras, ya que permitiría adaptar el contenido de la estrategia a la realidad de cada provincia.

No obstante, correspondería a la Comunidad Autónoma un importante papel, consistente en asegurar la adecuación de los planes provinciales a dicha estrategia – a través de su participación en el procedimiento de elaboración – y la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el art. 59 de la LBRL.

La adecuada participación de los municipios en el diseño de los planes provinciales, en los términos expuestos y de la provincia en el de la estrategia autonómica permitiría diseñar medias efectivas de lucha contra la despoblación, conjugando los intereses estatales, autonómicos y de la comunidad local.

#### **2.1.2.2. *Los planes especiales u otros instrumentos específicos***

El sistema de cooperación económica a las inversiones de las corporaciones locales no se limita, exclusivamente, a los planes provinciales de obras y servicios. Sin perjuicio del recurso a financiación procedente de fuentes como la Unión Europea, las diputaciones provinciales cuentan con otro tipo de instrumentos que les permiten ampliar sus posibilidades de cooperación más allá de los servicios obligatorios y de las acti-

---

Como ha señalado M. ZAFRA VÍCTOR, nada las diferencia en este aspecto de órganos desconcentrados de la Administración estatal (*Relaciones entre municipios y provincias*, cit., p. 128). Asimismo, vid. M.T. CARBALLEIRA RIVERA, *El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 255-256, 1992, p. 643 ss.

(46) Por ejemplo, vid. el art. 110 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

vidades antes citadas: los planes especiales y otros instrumentos específicos de financiación<sup>47</sup>.

Estos instrumentos se han venido aprobando, en la línea de los anteriores, con el fin de asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 36.2 b) LBRL, en el marco de dichos planes, las diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales. Pero, además, éstos podrían también ser utilizados para la consecución de otros fines propios de la provincia, entre los cuales, se encuentra, de conformidad con el art. 36.1 d), la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito<sup>48</sup>. Así, estos planes, por su objeto, parecen un instrumento adecuado para canalizar aquellas otras actuaciones comprendidas en la estrategia provincial contra la despoblación que, eventualmente, se elabore, las cuales, como se ha dicho, tendrán carácter complementario respecto de la contempladas en la estrategia autonómica.

No obstante, en aras a lograr una mayor eficacia en la implementación de la estrategia provincial contra la despoblación – también de la autonómica y la estatal – debería evitarse la superposición de planes con objetivos similares – comarcales, planes especiales, etc. –, llevando a cabo un diseño global de los mismos a la luz de las mencionadas estrategias, evitando duplicidades y actuaciones eventualmente contradictorias con los objetivos fijados en ellas. En particular, debería replantear-

---

(47) Vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La cooperación a las inversiones locales más allá de los planes de obras y servicios. Especial referencia a la situación en Cataluña del Plan único de obras y servicios*, cit., p. 298, quien recuerda, además, que el citado Real Decreto 835/2003 del Estado permite distintas formas de cooperación a las inversiones de las entidades locales además de los planes provinciales de obras y servicios.

(48) Vid. F. FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, *De la cooperación en el plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales a la concertación en otros instrumentos de planificación*, L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, cit., p. 450.

se la utilidad, a estos efectos, de los planes únicos provinciales en los que se establecen como beneficiarios a todos los municipios, independientemente de su número de habitantes o de sus características<sup>49</sup>. No se trata tanto de la existencia de un único instrumento sino del adecuado diseño de los existentes. Con este fin, en la memoria justificativa deberían indicarse los objetivos de la estrategia estatal, autonómica o provincial contra la despoblación a los que está vinculado el plan y argumentar su adecuación para la consecución de los mismos. Estos planes, antes de su aprobación, deben ser puestos en conocimiento de la administración autonómica, para que pueda formular alegaciones desde el punto de vista de su encaje en la estrategia contra la despoblación<sup>50</sup>.

### 3. Conclusiones

Como se ha señalado, las dificultades en la accesibilidad, el aislamiento y la falta de servicios son elementos determinantes, en muchos casos, del progresivo abandono que han experimentado, en los últimos años, y continúan experimentando, en la actualidad, las zonas rurales españolas, de modo que las políticas de lucha contra la despoblación deben comprender, al menos y sin perjuicio de otras medidas, actuaciones destinadas a garantizar el acceso a las infraestructuras y a los servicios públicos necesarios.

En el ordenamiento jurídico español, corresponde al nivel local, en concreto, a los municipios, la competencia para la erogación de una buena parte de los servicios básicos destinados a garantizar los derechos presenciales del vecino. Sin embargo, la falta de medios de los municipios rurales o el alcance supramunicipal de algunos de los servicios e infraestructuras necesarias para mejorar la accesibilidad, entre otros moti-

---

(49) La elaboración de planes únicos es la fórmula preferente en algunas Comunidades Autónomas; así, por ejemplo, puede verse en el art. 112 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (LALGA).

(50) En esta línea, puede citarse el art. 112 LALGA, donde se dispone que, para alcanzar una eficaz coordinación de las inversiones públicas en el territorio gallego, los programas de cooperación económica con las Entidades Locales que elaboren las diputaciones provinciales, cualquiera que sea su denominación y naturaleza, serán puestos, antes de su aprobación, en conocimiento de la Xunta de Galicia y de la Comisión Gallega de Cooperación Local.

vos, aconsejan que el diseño de la estrategia de lucha contra la despoblación se aborde a nivel supramunicipal, autonómico y local.

Así, sin perjuicio de las actuaciones que puedan llevarse a cabo en el ámbito estatal, en el marco de una estrategia general contra la despoblación, estos han de ser los niveles territoriales protagonistas – por ser, además, los titulares de la mayoría de las competencias relacionadas con el desarrollo del ámbito rural – a la hora de diseñar e implementar políticas públicas en esta materia.

Así, el diseño de la estrategia contra la despoblación debería corresponder a la Comunidad autónoma, pudiendo complementarse con una estrategia provincial, elaboradas, ambas, el marco de procedimientos que permitan el diálogo entre dichos niveles territoriales. Su ejecución, sin embargo, debería llevarse a cabo por entes locales supramunicipales, por los motivos expuestos.

De las distintas opciones para la gestión supramunicipal de servicios e infraestructuras que ofrece el ordenamiento jurídico español, la provincia parece la fórmula adecuada desde el punto de vista competencial para llevar a cabo dicha tarea, por tratarse de la fórmula clásica de gestión coordinada de servicios e infraestructuras, cuya finalidad principal es la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España, siendo el plan provincial de obras y servicios y los planes especiales – u otros instrumentos específicos – los instrumentos apropiados para su implementación. No obstante, sería necesario llevar a cabo un diseño global de los mismos a la luz de las señaladas estrategias contra la despoblación, evitando duplicidades y actuaciones eventualmente contradictorias con los objetivos fijados en las mismas y realizando algunos ajustes respecto de su procedimiento de elaboración.

## Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España\*

*Luis Miguez Macho*

*Il lavoro analizza il modo in cui gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica possono aiutare ad affrontare il problema dello spopolamento nelle zone rurali della Spagna. In tale ottica, si sostiene che l'obiettivo dell'equilibrio demografico territoriale dovrebbe essere pienamente integrato nella politica di pianificazione territoriale e che anche la pianificazione urbana dovrebbe essere orientata nella stessa direzione, adattando il suo regime giuridico alle particolarità dell'ambiente rurale.*

### 1. Introducción

En España se utiliza oficialmente la expresión “reto demográfico” para hacer referencia a los problemas relacionados con la evolución de la demografía y la distribución territorial de la población. Se trata de una cuestión que ha sido incorporada a las políticas públicas muy recientemente, a pesar de que el problema demográfico, en su doble dimensión de inversión de la pirámide poblacional y de despoblación de determinadas zonas del territorio nacional, se lleva manifestando desde hace varias décadas. Puede afirmarse que ha sido la última crisis económica la que ha despertado el interés público en este tema, al provocar saldos migratorios negativos durante algunos años, lo que condujo a una disminución de la población total del país entre 2012 y 2016<sup>1</sup>, poniendo de relieve con toda crudeza la realidad del declive demográfico que se está viviendo.

---

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural* (DESPORU), ref. RTI2018-099804-A-100, financiado por FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación, Gobierno de España.

(1) Los datos oficiales pueden consultarse en la página *web* del Instituto Nacional de Estadística, <https://www.ine.es/>.



El último Gobierno del Partido Popular, presidido por Mariano Rajoy Brey, llevó a la Conferencia de Presidentes, en su reunión de 17 de enero de 2017, la creación de un Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. Inmediatamente después, el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, creó el referido Comisionado como órgano con el rango de subsecretaría en el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, aunque con dependencia funcional de este último y del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Con el primer Gobierno socialista presidido por Pedro Sánchez Pérez-Castejón, el Comisionado pasó a quedar adscrito únicamente al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, y en el segundo Gobierno del Presidente Sánchez la expresión “reto demográfico” se ha incorporado a la denominación del Ministerio para la Transición Ecológica (“Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico”) y el Comisionado se ha transformado en una secretaría general de éste, de la que depende la Dirección General de Políticas contra la Despoblación.

Volviendo al Real Decreto 40/2017, su artículo 1 encomendaba al Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico «la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante». Por consiguiente, esta disposición comprendía dentro de la expresión “reto demográfico” tres fenómenos, el envejecimiento poblacional o inversión de la pirámide poblacional, la despoblación y los efectos de la llamada “población flotante” derivada del turismo estacional. Así se ha desarrollado en las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, elaboradas por el Comisionado y aprobadas por el Consejo de Ministros en su reunión de 29 de marzo de 2019<sup>2</sup>.

La relación que pueda existir entre los efectos del turismo estacional y el envejecimiento y la despoblación es ciertamente difícil de apreciar, lo que dota de una cierta falta de coherencia a esta concepción del “reto demográfico”. Pero tampoco cabe identificar la lucha contra la inver-

---

(2) [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto\\_demografico/Estrategia\\_Nacional/directrices\\_generales\\_estrategia.pdf.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf). Última consulta el 26 de marzo de 2020.

sión de la pirámide poblacional con la lucha contra la despoblación del medio rural, porque resultaría perfectamente posible emprender políticas de impulso demográfico que no tuviesen en cuenta el objetivo del equilibrio demográfico territorial. De hecho, si se consiguiesen aplicar con éxito políticas de impulso demográfico y se mantuviese la actual tendencia de asentamiento de la población en las zonas urbanas y costeras, el problema de la despoblación del medio rural y del interior se podría agravar ulteriormente.

Para hacer frente a esta situación desde el punto de vista jurídico, hay diversos instrumentos que se pueden tomar en consideración. Este trabajo se va a centrar en los de ordenación territorial y urbanística. Así, lo primero que se estudiará es el papel que le corresponde desempeñar a la ordenación del territorio en la consecución del objetivo del equilibrio demográfico territorial. Para ello se recordará el sentido y finalidad de esta política como función pública global que planifica los diferentes usos del territorio y que no se puede reducir simplemente a una especie de urbanismo supramunicipal. En esta línea, los instrumentos de ordenación del territorio tienen que integrar entre sus objetivos el equilibrio demográfico territorial, identificando las áreas despobladas o en riesgo de despoblación, definiendo los usos productivos del suelo admisibles en esas zonas que habría que fomentar, y planificando las infraestructuras y los servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fijación de población en ellas.

En cuanto a los instrumentos de ordenación urbanística, se tratarán cuatro aspectos de su aplicación a la lucha contra la despoblación del medio rural, siguiendo las previsiones del artículo 33 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural: la planificación urbanística en el medio rural, la corrección del urbanismo disperso, la rehabilitación edificatoria en el medio rural y las particularidades del acceso a la vivienda en esas zonas.

## ***2. Ordenación del territorio y equilibrio demográfico territorial***

### ***2.1. La necesidad de integrar en la ordenación del territorio el objetivo del equilibrio demográfico territorial***

La ordenación del territorio se concibe en la actualidad como una función pública global dirigida a planificar los usos del territorio y coordi-

nar las actuaciones con incidencia territorial de las diferentes Administraciones públicas, con el fin de conseguir un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado<sup>3</sup>. En España su origen se halla en la legislación urbanística, en concreto en el Plan nacional de urbanismo que preveía la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana y en los Planes directores territoriales de coordinación que añadió la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la anterior, luego recogidos en los artículos 8 y 9 del texto refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, instrumentos todos ellos que no llegaron a ponerse en práctica por el cambio del modelo de organización territorial del Estado que supuso la Constitución de 1978, aprobada inmediatamente después.

La Constitución enuncia en su artículo 148.1.3<sup>a</sup> la ordenación del territorio, junto con el urbanismo y la vivienda, como una de las materias sobre la que todas las comunidades autónomas podían asumir competencias desde el primer momento y, en consecuencia, así ocurrió en los distintos estatutos de autonomía. En la actualidad, una parte de las comunidades autónomas cuentan con leyes dedicadas específicamente a la ordenación del territorio, mientras que otras siguen la línea de la antigua legislación estatal del suelo y mantienen ligada aquélla a la regulación del urbanismo. En cualquier caso, y con independencia de la opción elegida por el legislador autonómico, la ordenación del territorio no se puede concebir como una simple planificación urbanística a escala supramunicipal, tal como se desprende de la definición de la misma expuesta más arriba<sup>4</sup>.

---

(3) Véase, en particular, la Carta europea de la ordenación del territorio aprobada en la 6<sup>a</sup> Conferencia europea de ministros responsables de la ordenación del territorio del Consejo de Europa (CEMAT) (Torremolinos, 19 y 20 de mayo de 1983); el texto oficial en inglés puede consultarse en <https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatial-planning/adopted-texts> (existe también versión oficial en francés). Última consulta el 26 de marzo de 2020. Para una definición de la ordenación del territorio desde el punto de vista de la Geografía, véase *Diccionario de urbanismo. Geografía urbana y ordenación del territorio*, Madrid, Cátedra, 2013, pp. 252-253.

(4) Sobre las difíciles relaciones entre ordenación del territorio y urbanismo en el ordenamiento jurídico español, debidas, especialmente, a la utilización por las comunidades autónomas de los instrumentos de ordenación del territorio para romper el planeamiento urbanístico municipal en supuestos en que se invoca un interés superior de carácter supramunicipal o regional, véanse A. MENÉNDEZ REXACH, *Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional*, y, más en general, M.

Una revisión de la legislación autonómica sobre ordenación del territorio pone de manifiesto que ésta no recoge entre sus objetivos fundamentales el equilibrio demográfico territorial<sup>5</sup>. Teniendo en cuenta las dimensiones que ha alcanzado el problema de la despoblación del medio rural en algunas comunidades autónomas, esta mención hoy resulta imprescindible. La ordenación del territorio debería integrar expresamente el equilibrio demográfico territorial como unos de sus objetivos principales, ya que es la función pública global que puede articular de forma conjunta las políticas y actuaciones públicas orientadas a luchar contra la despoblación y a dinamizar el medio rural, en el marco del respeto a los principios del desarrollo sostenible y de la protección del medio rural que se recogen en la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural. Así se daría un importante paso para la corrección de la falta de efectividad que han demostrado las políticas públicas desarrolladas en la actual etapa democrática y autonómica a la hora de mantener el equilibrio demográfico territorial en buena parte del país.

## ***2.2. Función de los instrumentos de ordenación del territorio en relación con el equilibrio demográfico territorial***

La legislación autonómica prevé un instrumento general de ordenación del territorio, que se denomina, según los casos, directrices de ordenación del territorio, estrategia territorial o plan de ordenación del territorio. Para abordar debidamente el problema de la despoblación del medio rural, estos instrumentos generales deberían contener al menos tres

---

VAQUER CABALLERÍA, *La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: configuraciones y desfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy*, en J. GIREU FONT, M. BASSOLS COMA, A. MENÉNDEZ REXACH (dirs.), *El derecho de la ciudad y del territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid, INAP, 2016, pp. 367 ss. y 399 ss., respectivamente.

(5) La única ley autonómica que contiene una mención expresa a la cuestión es la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León, la cual, al definir las determinaciones mínimas de las directrices de ordenación del territorio, incluye los «criterios de actuación en áreas desfavorecidas por declive económico o demográfico, por situaciones de incomunicación u otras desventajas objetivas, o por existencia de riesgos naturales o tecnológicos» (artículo 10.1.g). Sin embargo, en las directrices esenciales de ordenación del territorio de esa comunidad autónoma, aprobadas por la Ley 3/2008, de 17 de junio, sólo hay un punto, el 5.5, dedicado al «fomento del arraigo en el medio rural», con algunas previsiones sobre el fomento del mantenimiento y mejora de la actividad agraria.

tipos de determinaciones básicas: las dirigidas a identificar las áreas del territorio que se deban considerar despobladas o en riesgo grave de despoblación; las relativas a la concreción de los usos productivos del suelo admisibles en esas zonas que habría que fomentar; y la planificación de las infraestructuras y servicios necesarios para facilitar en ellas la implantación de actividades productivas y la fijación de población.

La primera cuestión exigiría un diagnóstico riguroso del fenómeno de la despoblación del medio rural, con el análisis de sus causas y de las zonas más afectadas, así como la selección de aquellas en las que la actuación pública debería ser prioritaria, bien por la gravedad de la situación, bien por la concurrencia de factores que podrían propiciar el éxito de la recuperación del equilibrio demográfico. Para ello, no bastaría con aplicar la clasificación que divide las zonas rurales en zonas a revitalizar, zonas intermedias y zonas periurbanas, contenida en el artículo 10.1 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, sino que habría que llevar a cabo un estudio más preciso de las primeras. En particular, las actuaciones que conlleven el empleo de fondos públicos tendrían que concentrarse donde existan motivos sociales de urgencia que lo justifiquen o perspectivas razonables de éxito.

El segundo tipo de determinaciones incluirían los criterios para identificar las zonas agrarias productivas en estado de abandono o de cultivo deficiente, así como de los usos del suelo complementarios del agropecuario y forestal que serían compatibles en esas zonas con los principios del desarrollo sostenible y de la protección del medio rural<sup>6</sup>. Estas determinaciones sentarían las bases sobre las que tendrían que operar los instrumentos de ordenación agraria y, en especial, aquellos dirigidos a combatir el abandono de la tierra agraria productiva, así como otros planes o programas dirigidos al fomento de la actividad económica en las zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación.

Las determinaciones relativas a las principales infraestructuras y servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fi-

---

(6) Para una defensa de la diversificación económica en el medio rural como vía para la dinamización del mismo, con el análisis de los obstáculos que esa diversificación puede encontrar en la normativa urbanística, véase R.O. BUSTILLO BOLADO, E.M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Madrid, Iustel, 2005, p. 114 ss.

jación de población en las áreas despobladas o en riesgo grave de despoblación se tendrían que referir, por una parte, a las infraestructuras y servicios de transportes y telecomunicaciones y, por otra parte, a los servicios sociales básicos. Los primeros abarcan las vías de comunicación y los servicios de transporte público de viajeros por carretera adaptados a las particularidades de estas zonas (por ejemplo, el transporte a la demanda<sup>7</sup>), así como, en el ámbito de las telecomunicaciones, el acceso a la internet de alta velocidad, sin el cual se dificulta considerablemente la implantación de actividades productivas en el medio rural y su realización por los residentes a través de fórmulas como el teletrabajo<sup>8</sup>. En cuanto a los servicios sociales, habría que prestar especial atención a la educación infantil en la etapa de cero a tres años, dado que uno de los objetivos que se buscan es combatir la inversión de la pirámide poblacional, y a los servicios sanitarios y de asistencia social a los mayores, ya que el envejecimiento es particularmente acusado en las zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación<sup>9</sup>.

Las infraestructuras y servicios de la sociedad digital son en la actualidad esenciales para favorecer tanto la implantación de actividades productivas como la fijación de población y la prestación de servicios adaptados a las necesidades de ésta, en la línea de lo que dispone el artículo 26 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural. En es-

---

(7) Sobre la experiencia de la aplicación de esta modalidad de transporte público en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, véase J.M. DELGADO URRECHO, L.C. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, *El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León*, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 72, 2016, p. 195 ss.

(8) Sobre el teletrabajo como instrumento para paliar la despoblación del medio rural, véase J.J. GONZÁLEZ LÓPEZ, *La promoción del trabajo a distancia: una posible solución para paliar e incluso revertir la despoblación del mundo rural*, en F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2019, p. 343 ss.

(9) Sobre la influencia de estos servicios en la fijación de población en el medio rural, véase J. ESCRIBANO PIZARRO, *El valor de los servicios educativos y sanitarios en los procesos de atracción y mantenimiento de población en medio rural*, *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 13, 2012, p. 11 ss., así como P. REQUES VELASCO, *Acciones de política territorial: la localización de servicios y equipamientos públicos en espacios rurales en proceso de despoblación*, en S. ESCOLANO, J. DE LA RIVA eds.), *Despoblación y ordenación del territorio*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2003, p. 142 ss.

te sentido, convendría incorporar a los instrumentos de ordenación del territorio la noción de “territorios inteligentes”, que constituye la extensión al medio rural del concepto ya consagrado de “ciudades inteligentes” o “smart cities”<sup>10</sup>.

### ***2.3. Instrumentos de ordenación del territorio para el equilibrio demográfico territorial***

Las determinaciones de los instrumentos generales de ordenación del territorio deberían desarrollarse mediante instrumentos específicos para el equilibrio demográfico territorial. Con esto no se está diciendo que haya que diseñar necesariamente nuevos tipos de instrumentos de ordenación del territorio, puesto que cabría recurrir a los ya previstos en la legislación vigente.

El artículo 12.1 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural dispone que «con objeto de contribuir a la ordenación del medio rural, las Comunidades Autónomas adoptarán Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural». Estas directrices, según establece el apartado 2 del artículo, «orientarán y, en su caso, condicionarán la localización territorial de las medidas derivadas del Programa [de Desarrollo Rural Sostenible], favoreciendo la compatibilidad de los planes y actuaciones que se lleven a cabo en cada zona rural en función de sus características y potencialidades». Por consiguiente, podrían ser un instrumento adecuado para concretar también las determinaciones relativas al equilibrio demográfico territorial que se recojan en los instrumentos generales de ordenación del territorio.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, como ya se ha dicho, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio corresponde a las comunidades autónomas, por lo que es dudoso que el Estado, invocando el título competencial relativo a las bases y coordinación

---

(10) Véase M.T. CANTÓ LÓPEZ (dir.), *Los territorios rurales inteligentes: administración e integración social*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2019. Así se refleja también en el Plan nacional de territorios inteligentes (2017-2020), publicado el 29 de diciembre de 2017 por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y dotado con 170 millones de euros, que tiene un apartado específicamente dedicado a los territorios rurales inteligentes (pp. 57 ss.). El Plan puede descargarse en <https://avancedigital.gob.es/es-es/Novedades/Paginas/plan-nacional-territorios-inteligentes.aspx>. Última consulta el 26 de marzo de 2020.

de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución), pueda imponer a aquéllas la adopción de lo que indudablemente es un instrumento de ordenación del territorio. De hecho, hay comunidades autónomas, como Galicia, que ya han declarado que la función de las directrices estratégicas territoriales de ordenación rural la asumen las propias directrices de ordenación del territorio. También servirían para este fin los instrumentos de ordenación del territorio que tengan como objeto específico la coordinación de las actuaciones con incidencia territorial de las distintas administraciones públicas. En el caso que nos ocupa, esa coordinación debería alcanzar a todas las administraciones implicadas en la lucha contra la despoblación y en la dinamización rural, bien en todo el territorio autonómico, bien en las zonas que se señalasen en los instrumentos generales de ordenación como de intervención prioritaria. Igualmente, los instrumentos de ordenación del medio natural, siempre que no se limiten a la protección de los recursos naturales, podrían resultar aptos para ordenar zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación.

Por último, para mejorar la coordinación de la actuación pública en la lucha contra la despoblación del medio rural sería muy conveniente la integración en la legislación de ordenación del territorio de los planes de desarrollo rural previstos en la legislación en la materia<sup>11</sup>. La Ley para el desarrollo sostenible del medio rural diseña en su artículo 13 los planes por zona rural, que deberán ser aprobados por las comunidades autónomas y que parecen especialmente aptos para recoger las actuaciones que las administraciones competentes pretendan abordar para la lucha contra la despoblación y la dinamización de áreas concretas del medio rural, por su finalidad de promover estrategias de desarrollo rural por zonas. Este tipo de planes se podrían combinar con otros que prevea la legislación autonómica en materia de ordenación agraria y dinamización del medio rural, y consagrarse legislativamente como ver-

---

(11) Ejemplos de este tipo de planes adoptados por las comunidades autónoma ante de la aprobación de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural pueden encontrarse en R.O. BUSTILLO BOLADO, E.M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN en *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, cit., p. 99 ss. En la misma obra, p. 146 ss., se estudia la manera en que en el ordenamiento jurídico francés se ha llevado a cabo esa articulación del urbanismo y la ordenación del territorio con los instrumentos de planificación del desarrollo rural.



daderos instrumentos de ordenación territorial, con la atribución, entre otras funciones, de la concreción de las determinaciones de los instrumentos de rango superior relativas al equilibrio demográfico territorial.

### ***3. Ordenación urbanística y dinamización rural***

#### ***3.1. La planificación urbanística en el medio rural***

El desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio ha modificado sensiblemente el panorama de la planificación urbanística en el medio rural. El sistema de Derecho urbanístico español que implantó la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana se asienta en el plan general de ordenación municipal como uno de sus pilares fundamentales. A partir de su significado técnico original como proyecto de transformación urbanística de determinadas áreas, esa ley lo dotó de su sentido actual de ordenación urbanística integral de un término municipal, que incluye la clasificación de todo el suelo en las clases previstas legalmente, estableciendo así el régimen jurídico aplicable a la propiedad del mismo, el modelo territorial con la planificación del crecimiento urbano y las previsiones necesarias para la ejecución de aquellas de sus determinaciones que implican actuaciones de transformación urbanística<sup>12</sup>. Es también conocido el fracaso parcial de este modelo de planificación urbanística ya desde un primer momento, por la dificultad para conseguir que todos los municipios se doten de su plan general de ordenación urbanística, lo que se ha suplido a través de otros instrumentos de planeamiento de carácter general, como las tradicionales normas complementarias y subsidiarias de planeamiento. Sin embargo, puede decirse que la crisis definitiva del modelo de planificación urbanística integral basado en el plan general de ordenación municipal se ha producido en estos últimos años por dos factores: la creciente complejidad del procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, debido a la necesidad de integrar en él el procedimiento de evaluación ambiental estratégica proveniente de la normativa ambiental de la Unión Europea, y el control judicial

---

(12) Véase T.R. FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 25ª edición, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, 2017, p. 46 ss., y, más en extenso, S. MUÑOZ MACHADO, M. LÓPEZ BENÍTEZ, *El planeamiento urbanístico*, 2ª edición, Madrid, Iustel, 2009, p. 31 ss.

cada vez más incisivo de los planes, que plantea graves problemas por la calificación de normas reglamentarias que aquéllos reciben en nuestro Ordenamiento jurídico, lo que implica que las irregularidades formales o procedimentales constituyen siempre vicios de nulidad de pleno derecho y arrastran la anulación del entero instrumento de ordenación urbanística, sin posibilidad de graduación del alcance de la nulidad ni de sanación o convalidación de ningún tipo<sup>13</sup>. Por consiguiente, tras una laboriosa y costosa elaboración y tramitación del instrumento de planeamiento, que inevitablemente habrá durado varios años cuando se trate de planes generales, todo ese esfuerzo se puede acabar volviendo vano por defectos como la omisión de la solicitud de cualquiera de los múltiples informes que una extensa y dispersa legislación sectorial impone recabar de manera preceptiva<sup>14</sup>.

En este contexto de crisis del modelo de plan general de ordenación municipal de carácter integral, el desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio ofrece soluciones a la ordenación urbanística del medio rural que resultan especialmente adecuadas para contribuir a la lucha contra la despoblación y a la dinamización de aquél. Con independencia de la existencia o no de planes generales de ordenación municipal, los instrumentos de ordenación del territorio establecen la vocación de las distintas zonas de aquél y, en consecuencia, los usos del suelo admisibles en el medio rural, y lo hacen con mayor flexibilidad que los instrumentos de ordenación urbanística. Asimismo, por su carácter supramunicipal, esa planificación no se sujeta los límites que suponen los términos municipales, lo que permite dar un tratamiento

---

(13) La doctrina científica está prestando en los últimos años una creciente atención a la anulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus efectos; véase el estudio de A.M. GONZÁLEZ SANFEL, *Límites a la declaración de nulidad del planeamiento*, en F. LÓPEZ RAMÓN, F. VILLAR ROJAS (COORDS.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, p. 663-674, y las demás aportaciones recogidas en la misma obra, así como G. SORIA MARTÍNEZ, M. BASSOLS COMA (COORDS.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2017.

(14) Para una exposición detallada de la crisis actual del sistema tradicional de planeamiento urbanístico, véanse las reflexiones de F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, *La nueva Ley del Suelo de Galicia en el marco del sistema urbanístico español*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, 308, 2016, p. 29 ss.

conjunto a las zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación de ámbitos territoriales más amplios.

De esta manera, se hace posible avanzar hacia un modelo de planificación urbanística que no obligue a integrar en un mismo instrumento de ordenación general las zonas urbanas y las zonas rurales, ni que se aplique por igual a los municipios predominantemente urbanos y a aquellos predominantemente rurales<sup>15</sup>. Los primeros pasos en esa dirección se han dado ya en la Comunidad Autónoma de Galicia a través de la reciente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo, que prevé un nuevo instrumento de planeamiento urbanístico para los municipios de menos de 5.000 habitantes que no se doten del tradicional plan general de ordenación municipal, el plan básico municipal (artículos 63 y siguientes). Este tipo de planes son aprobados por la Administración autonómica en desarrollo del Plan básico autonómico, sucesor de las antiguas normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, que en el ordenamiento urbanístico gallego tenían alcance provincial<sup>16</sup>.

### 3.2. *La corrección del urbanismo disperso*

Para que la ordenación urbanística del medio rural contribuya de manera efectiva a la lucha contra la despoblación, uno de sus objetivos debería ser la corrección del fenómeno del urbanismo disperso, tal como apunta el artículo 33.d) de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, y no sólo en las “zonas rurales periurbanas” a las que el precepto alude de modo particular. Como ya se ha dicho, la fijación de población en el medio rural exige ineludiblemente la garantía de la prestación de servicios en esas zonas, pero el coste de implantar y erogar servicios públicos (y privados) se incrementa con la dispersión de la población.

---

(15) Así lo defiende F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, *Hacia una regulación flexibilizadora del urbanismo en los pequeños municipios, principalmente del planeamiento y la gestión urbanística, como medio estructural para atraer nueva población al mundo rural*, en F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.), *La despoblación del mundo rural*, cit., p. 295 ss.

(16) Sobre estos nuevos instrumentos de planeamiento, véase L. MIGUEZ MACHO, *Clases de planes y sus procedimientos de tramitación y aprobación*, en F.J. SANZ LARRUGA, A. FERNÁNDEZ CARBALLAL (dirs.), *Derecho urbanístico de Galicia. En homenaje al Profesor Meilán Gil*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 337 ss. y 340 ss.

La línea tradicionalmente seguida por la legislación urbanística española en relación con la edificación residencial en el suelo no urbanizable o rústico no contribuía a desincentivar el urbanismo disperso. El legislador se preocupaba de dificultar el surgimiento de asentamientos de población al margen de las previsiones de planeamiento urbanístico, pero, en cambio, no impedía la edificación aislada en el medio rural. Aun en la actualidad, el tenor literal del tercer párrafo del artículo 13.1 del texto refundido de la Ley estatal de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, es lo suficientemente amplio e inconcreto para que esa posibilidad no haya quedado cerrada de manera general («con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural»)<sup>17</sup>. La reacción más enérgica frente a esta situación se produjo en Galicia a través de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural, ya derogada, pero continuada en este punto por la vigente Ley del suelo de Galicia. Esta comunidad autónoma reúne casi la mitad de los núcleos de población de toda España, pese a que tanto su extensión como su población no llegan al seis por ciento del total nacional. A esta dispersión poblacional de carácter tradicional, caracterizada por la distribución de la población en el medio rural en pequeños núcleos, se le ha unido desde los años setenta del siglo XX el nuevo fenómeno de la proliferación de edificaciones residenciales al margen de los núcleos tradicionales o alterando el carácter de éstos, sobre todo en las zonas costeras, periurbanas y a lo largo de las grandes vías de comunicación, con la aparición espontánea de

---

(17) No obstante, J.M. ALEGRE ÁVILA, A. SÁNCHEZ LAMELAS, *Urbanismo y ordenación del territorio: una dicotomía en la sala de espera. Y a modo de apostilla, sendas pinceladas sobre la ruina y la rehabilitación*, en F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID (dir.), *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, vol. II, Cizur Menor (NAVARRA), Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, p. 621 advierten que la compatibilidad entre el aprovechamiento urbanístico del suelo rústico o no urbanizable y el artículo 13.1, párrafo tercero, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana «hasta el momento no ha sido adecuadamente cuestionada [...] antes bien se da por supuesta sin reparar debidamente [...] en los estrictos términos del precepto antecitado».

asentamientos de población sin las infraestructuras y servicios urbanísticos básicos, la deformación de los tradicionales y el aumento del número de viviendas aisladas; por el contrario, en las zonas rurales de interior los núcleos tradicionales han sufrido el mismo proceso de abandono que en otras partes de España.

Frente a ese estado de cosas, el legislador autonómico gallego adoptó dos decisiones de gran alcance para combatir el urbanismo disperso y anárquico en el medio rural: prohibir la edificación residencial de nueva planta en el suelo rústico, salvo las construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera, e introducir una nueva clase de suelo no contemplado por la legislación urbanística estatal, el suelo de núcleo rural, para tener en cuenta las peculiaridades urbanísticas de los núcleos rurales tradicionales (ni las infraestructuras y servicios exigibles para la edificación ni las tipologías edificatorias pueden ser los mismos que en el medio urbano) y fomentar el asentamiento de la población en ellos<sup>18</sup>. Así se puso freno a la proliferación de edificaciones residenciales aisladas en el medio rural, pero al mismo tiempo se facilitó la rehabilitación de las edificaciones de carácter tradicional ya existentes y la revitalización de los núcleos rurales, y esto último no sólo mediante la citada rehabilitación, sino también permitiendo en dichos núcleos las edificaciones de nueva planta de tipologías adecuadas a su carácter rural.

La legislación estatal del suelo ha tomado nota sólo parcialmente de estos cambios. El artículo 12.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, ya derogada, dispuso en su párrafo segundo que «al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural», lo que constituyó un tímido reconocimiento de que el fenómeno urbanizador adquiere en los núcleos rurales tradicionales caracteres diferentes a los que presenta en las zonas urbanas. El texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación

---

(18) Para una síntesis de la evolución de la legislación urbanística gallega en este punto, véanse J.L. MEILÁN GIL, *Introducción el nuevo marco jurídico del urbanismo de Galicia*, y M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, *Suelo de núcleo rural*, en F.J. SANZ LARRUGA, A. FERNÁNDEZ CARBALLAL (dirs.), *Derecho urbanístico de Galicia. En homenaje al Profesor Meilán Gil*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 48 ss. y 207 ss., respectivamente.

urbana actualmente vigente reitera esa previsión en tres de sus preceptos, los artículos 7.3, 8.5 y 21.4.

Aunque no cabe duda de que ese reconocimiento de las peculiaridades urbanísticas de los núcleos rurales tradicionales es positivo para combatir su abandono y, por consiguiente, la despoblación del medio rural, se echa de menos una referencia expresa a la necesidad de que la ordenación territorial y urbanística dificulte el urbanismo disperso en aquél. No se puede olvidar que la pretensión del legislador autonómico gallego de potenciar los núcleos rurales mediante la introducción de una clase de suelo adaptada a sus particularidades va unida a la prohibición general de la edificación residencial de nueva planta fuera de esos núcleos, es decir, en el suelo rústico o no urbanizable, justamente porque lo que se pretende es que la población que desee asentarse en el medio rural lo haga o rehabilitando edificaciones ya existentes o construyendo en los núcleos tradicionales, sin incrementar la dispersión con edificaciones de nueva planta aisladas.

### ***3.3. La rehabilitación edificatoria en el medio rural***

De acuerdo con lo que se acaba de exponer, facilitar la rehabilitación de las edificaciones tradicionales es uno de los instrumentos más importantes en el plano urbanístico para combatir la despoblación del medio rural. Así lo entiende la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, que menciona en la letra c) de su artículo 33, entre las medidas orientadas a perseguir un desarrollo urbanístico del medio rural adaptado a sus necesidades, «fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales, a los efectos de las ayudas públicas que se determinen, con objeto de recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural». Sin embargo, el texto refundido de la Ley estatal de suelo y rehabilitación urbana no contempla las especificidades de la rehabilitación edificatoria en el medio rural y, de hecho, su propio título se refiere exclusivamente a la “rehabilitación urbana”.

Sí lo hace, en cambio, el legislador autonómico. Particularmente relevantes a este respecto son las legislaciones urbanísticas asturiana y gallega, que flexibilizan las condiciones edificatorias en el medio rural pa-

ra facilitar la rehabilitación de las edificaciones tradicionales, en aspectos tales como el volumen edificable o la parcela mínima. Así se aprecia en el artículo 138 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, referido a las condiciones de la edificación en los núcleos rurales, y en el artículo 40 de la Ley del suelo de Galicia de 2016, relativo a las edificaciones de carácter tradicional tanto en suelo de núcleo rural como en suelo rústico<sup>19</sup>.

Por su parte, la reciente Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia, a pesar de mantener en su título el adjetivo “urbanas”, incluye un capítulo dedicado específicamente a los núcleos rurales en estado de abandono (el capítulo V de su título II). Dentro del mismo se regula la posibilidad de que los ayuntamientos declaren como núcleo rural en estado de abandono aquellos en que todas o la mayor parte de las edificaciones residenciales están desocupadas y en estado de ruina, con el fin de facilitar las actuaciones integrales de rehabilitación (artículo 62). Las edificaciones residenciales de estos núcleos se inscribirán en un registro de carácter público que podrán crear los ayuntamientos (si bien los propietarios tienen la posibilidad de solicitar en cualquier momento la baja en la inscripción) y en el que también cabe habilitar una sección para la incorporación de inmuebles en estado de abandono no situados en dichos núcleos, si lo solicitan sus propietarios (artículo 63). La finalidad de este registro es servir como base para la convocatoria pública de procedimientos para la venta o alquiler de los inmuebles residenciales incluidos en él, en los cuales el ayuntamiento actuará como intermediario entre los propietarios y los interesados en la adquisición o el arrendamiento (artículo 64).

---

(19) Este último precepto recoge un concepto de edificaciones tradicionales un tanto discutible, pues considera como tales, a los efectos de lo previsto en el artículo, «aquellas existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana», sin exigir que su tipología edificatoria se ajuste a las tradiciones de la zona en que están enclavadas, que es, en cambio, el criterio que la propia Ley del suelo de Galicia adopta en su artículo 23.3.a) para la delimitación de los núcleos rurales tradicionales. Sobre esta cuestión, véase J. RAPOSO ARCEO, *Suelo rústico en la nueva normativa del suelo de Galicia: un nuevo enfoque regulatorio*, en F.J. SANZ LARRUGA, A. FERNÁNDEZ CARBALLAL (dirs.), *Derecho urbanístico de Galicia*, cit., p. 271 ss.

La Ley de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia también prevé en su artículo 121 medidas de apoyo a la recuperación de aldeas en el medio rural y de los núcleos rurales en estado de abandono. En ellas se incluye, en primer lugar, el impulso por la administración autonómica de programas de incentivos y promoción turística, ocupacional o con destino a vivienda libre o protegida, entre otros, para la recuperación de aldeas en el medio rural y de núcleos rurales en estado de abandono. En segundo lugar, se contempla la aprobación de programas propios de ayudas o la garantía del acceso preferente a los programas existentes financiados con fondos propios de la comunidad autónoma para fomentar la recuperación de esas aldeas y núcleos por los propietarios, los ayuntamientos o entidades públicas o privadas. Todas estas actuaciones tendrán también acceso prioritario a los fondos estatales y europeos en el marco de los respectivos programas, siempre que en ellos no se establezcan otras prioridades.

Estas normas apuntan, por tanto, a dos tipos de líneas de acción en materia de rehabilitación edificatoria en el medio rural: la consistente en facilitar la rehabilitación de las edificaciones individuales flexibilizando las condiciones edificatorias, pero respetando en todo caso la exigencia de que las tipologías edificatorias sean las propias del medio rural; y la que afronta la rehabilitación conjunta de los núcleos rurales abandonados sobre una base de voluntariedad para los propietarios y con la aportación de las correspondientes ayudas públicas. Esta última línea, en la medida en que también prevé la intermediación de la administración para que puedan acceder a la propiedad o el arrendamiento de las edificaciones las personas interesadas en establecerse en el medio rural, conecta directamente con la siguiente cuestión que se va a abordar en este trabajo, las particularidades del acceso a la vivienda en el medio rural.

Queda por señalar que el vigente Plan estatal de vivienda 2018-2021, aprobado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, asume estas líneas de acción emprendidas por el legislador autonómico, al destinar fondos estatales para la rehabilitación de viviendas unifamiliares tanto en el medio urbano como en el medio rural (Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas) y para la regeneración y renovación no sólo urbana,



sino también rural (Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural), lo que permite a las administraciones competentes delimitar en los núcleos rurales áreas de regeneración y renovación para el reconocimiento de las ayudas que nos ocupan. De esta forma, al menos en el ámbito de la actividad de fomento, el Estado ha superado ya la limitación del concepto de rehabilitación al medio urbano.

### ***3.4. El acceso a la vivienda en el medio rural***

El acceso a la vivienda en el medio rural presenta indudables particularidades con respecto al medio urbano. Las soluciones que ofrece la legislación urbanística y de vivienda están orientadas con carácter general a este último, como lo demuestra el texto refundido de la Ley estatal de suelo y rehabilitación urbana (continuador en este punto de la Ley de suelo de 2007), cuyo artículo 20.1.b) prevé que la ordenación territorial y urbanística deberá «destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa», reserva que, en principio, «comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización». En el medio rural, por su propia naturaleza, estas previsiones resultan difícilmente aplicables. El propio texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, cuando en su disposición transitoria primera dicta las reglas para garantizar la inmediata efectividad de la reserva de suelo destinado a vivienda protegida en defecto de previsión de la legislación autonómica, exime de dicha reserva a «los municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los

que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas». Por consiguiente, los municipios de escaso dinamismo urbanístico, como son los de carácter rural que presentan problemas de despoblación, quedan al margen de los preceptos de la legislación urbanística que tratan de garantizar del acceso a la vivienda por la vía de reservar para vivienda protegida un porcentaje mínimo de edificabilidad residencial en el suelo urbanizable y en el urbano sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

El artículo 33.b) de la Ley para el desarrollo sostenible de medio rural ya había previsto que, con el fin de facilitar el acceso a la vivienda en el medio rural, será preciso adaptar los regímenes de protección pública a las singularidades de dicho medio, concediendo una atención específica a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad. Sin embargo, ha habido que esperar a que el reto demográfico se haya convertido en objeto de las políticas públicas para que, a través del ya citado Plan estatal de vivienda 2018-2021, esas previsiones se hayan empezado a hacer efectivas. Así, el Plan contiene un Programa de ayuda a los jóvenes cuyo objeto es «facilitar el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler a los jóvenes con escasos medios económicos, mediante el otorgamiento de ayudas directas al inquilino, o facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda en régimen de propiedad localizada en un municipio de pequeño tamaño, mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición» (artículo 55.1 del Real Decreto 106/2018), así como incrementar las ayudas de otros programas cuando los beneficiarios sean mayores de edad y menores de treinta y cinco años y las actuaciones se realicen en municipios de menos de 5.000 habitantes (artículo 55.3).

El Real Decreto 106/2018 considera en su artículo 55.2 «municipio de pequeño tamaño» al que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes, entendiéndose que la mayoría de estos municipios se encuentran integrados en el medio rural. Se aprecia en consecuencia una sustancial coincidencia con el concepto de «municipio rural de pequeño tamaño», que se define en el artículo 3.c) de la Ley para el desarrollo rural sostenible como el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural, con lo que este programa de ayudas al acceso o a la mejora de la vivienda di-

rigido a los jóvenes combate simultáneamente la despoblación del medio rural y el envejecimiento de la población.

Con carácter más general, parece que, en este ámbito, la acción pública en el marco de la lucha contra la despoblación debería centrarse en facilitar el acceso a viviendas ya existentes por parte de quienes deseen habitarlas como residencia habitual y, en su caso, rehabilitarlas, combinando las medidas de intermediación administrativa entre propietarios e interesados con las ayudas al acceso a la propiedad o al alquiler y a la rehabilitación. Cabrían también otras soluciones, como la adquisición por las administraciones competentes de viviendas para rehabilitar en el medio rural y su oferta pública en condiciones sociales, pero ello exigiría un desembolso mayor de fondos sin que esté garantizado de antemano que su eficacia fuese a ser mayor.

#### *4. Conclusiones*

Un problema de la gravedad y entidad que ha adquirido la despoblación del medio rural no parece que se puede abordar eficazmente mediante medidas descoordinadas entre sí por encuadrarse en políticas públicas distintas, responsabilidad de departamentos o incluso de administraciones públicas también diferentes. Es necesario que exista una planificación conjunta y un tronco vertebrador de tales medidas, y la política pública que puede ofrecerlo es sin duda la de ordenación del territorio. En nuestro sistema constitucional, esa política es competencia de las comunidades autónomas, lo que no impide que el Estado pueda establecer unos criterios básicos que tengan de ser respetados por la ordenación territorial que aquéllas establezcan, utilizando competencias transversales tales como las relativas a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1<sup>a</sup> de la Constitución) y a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13<sup>a</sup>), y otras competencias de carácter más sectorial, como las relativas a las infraestructuras y obras públicas de interés general (artículo 149.1.20<sup>a</sup>, 21<sup>a</sup> y 24<sup>a</sup>) o a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (artículo 149.1.23<sup>a</sup>).

Este trabajo ha mostrado la existencia de una cierta desconexión entre los instrumentos de ordenación del territorio y los de desarrollo del medio rural que aconsejaría la integración de ambas perspectivas. Para ello, por una parte, tanto la legislación como los instrumentos de ordenación del territorio deberían incluir entre sus objetivos fundamentales el equilibrio demográfico territorial y, por tanto, la lucha contra la despoblación y la dinamización del medio rural; por otra parte, los instrumentos de desarrollo rural tendrían que vincularse explícitamente a la ordenación del territorio y encuadrarse en las directrices generales y objetivos de ésta.

También la ordenación urbanística debería contribuir a la lucha contra la despoblación del medio rural. El Derecho urbanístico español ha llegado a un grado de evolución en el que el modelo de planificación integral de términos municipales enteros ha entrado en crisis por diversos factores, al mismo tiempo que el desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio permite ordenar urbanísticamente el medio rural con independencia de la existencia o no de plan general de ordenación municipal. Éste podría transformarse así en un instrumento que ordene exclusivamente los núcleos urbanos y su eventual crecimiento, con lo que la ordenación urbanística del medio rural quedaría encomendada a los instrumentos de ordenación del territorio. Ello haría posible dar un tratamiento particularizado a las áreas despobladas o en riesgo grave de despoblación, que tendría que partir de la corrección del urbanismo disperso, ya que dificulta y encarece la prestación de los servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fijación de población, y en el fomento de la rehabilitación edificatoria, factor clave para favorecer la recuperación de población en el medio rural evitando la proliferación indiscriminada de edificaciones aisladas.

Asimismo, el acceso a la vivienda en el medio rural necesita de soluciones adaptadas a las particularidades de éste. Como alternativa a los porcentajes de reserva de edificabilidad residencial para vivienda sometida a algún régimen de protección pública, que resultan de difícil aplicación fuera del ámbito urbano, las políticas públicas de vivienda en el medio rural tendrían que centrarse en la intermediación entre propietarios e interesados en la adquisición o alquiler de viviendas para hacer de ellas su residencia habitual, así como en las ayudas destinadas a ese fin y a la rehabilitación.



## Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano\*

*Silvia Díez Sastre*

*L'invecchiamento della popolazione, legato al divario tra il mondo rurale e quello urbano, pone numerose sfide alle amministrazioni pubbliche. Le esigenze della popolazione anziana, più vulnerabile alle situazioni di dipendenza, richiedono la fornitura di servizi specifici. L'alta percentuale di anziani che vivono nel mondo rurale rende questo compito, in gran parte svolto dai Comuni, difficile e costoso. Il presente saggio adotta una prospettiva eminentemente empirica per analizzare i dati sull'invecchiamento in Spagna, differenziando tra ambiente rurale e urbano, e la fornitura di servizi agli anziani. Sulla base di queste informazioni, viene brevemente delineato l'attuale quadro giuridico per la gestione dei servizi comunali per gli anziani.*

### 1. Planteamiento

El progresivo envejecimiento de la población y las diferencias existentes entre el ámbito rural y urbano se presentan como dos de los retos más importantes a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas:

---

\* Este trabajo se enmarca en el Proyecto I+D, "Ageing Cities (Ciudades Envejecidas)" de la convocatoria de Retos de 2016 del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, DER-2016-75987-R; así como en el Proyecto LoGov (Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay), de la convocatoria Horizon 2020, Marie Skłodowska-Curie Action, European Commission, Number 823961.

Abreviaturas utilizadas: art.: artículo; arts.: artículos; CE: Constitución Española; cit.: citado; CSIC: Centro Superior de Investigaciones Científicas; D.Tr.: Disposición Transitoria; etc.: etcétera; LAPAD: Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; L.O.: Ley Orgánica; LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; MAPA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; núm.: número; OMS: Organización Mundial de la Salud; ONU: Organización de las Naciones Unidas; p.: página; pp.: páginas; RAP: Revista de Administración Pública; SAD: servicio de atención domiciliaria; ss.: siguientes; STC: Sentencias del Tribunal Constitucional; UE: Unión Europea.

en 2050, el 22% de la población mundial tendrá más de 60 años<sup>1</sup> y cerca del 70% vivirá en ciudades<sup>2</sup>. En el caso de España, ambos fenómenos caracterizan la evolución demográfica de las últimas décadas. Su impacto sobre la actuación de las Administraciones públicas es claro. Las personas mayores constituyen uno de los colectivos más vulnerables a las situaciones de dependencia y requieren la prestación de servicios específicos que atiendan a sus necesidades<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, las diferencias existentes en las distintas partes del territorio, rural y urbano, y la despoblación del mundo rural exigen la adaptación de la prestación de servicios en cada entorno<sup>4</sup>. Estos factores son fundamentales a la hora de analizar la prestación de servicios a las personas mayores en el ámbito municipal.

En este contexto, este trabajo realiza una aproximación al papel de los municipios, tanto en el ámbito rural, como urbano, en la satisfacción de las necesidades de las personas mayores a través de la prestación de servicios sociales. Para ello, en primer lugar, se realiza un breve esbozo del contexto de envejecimiento de la población en el mundo rural y urbano en la actualidad (2.). A continuación, se ofrecen algunos de los datos empíricos más relevantes sobre la prestación de servicios municipales a mayores, teniendo en cuenta las diferencias entre el ámbito rural y urbano (3.). Seguidamente, se expone el marco jurídico de la prestación de servicios a mayores por los municipios, poniendo especial atención a las distintas formas de gestión (4.). Finalmente, se esbozan unas breves conclusiones finales (5.).

---

(1) OMS, *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud* (disponible online: who.int), 2015.

(2) ONU, *Perspectivas Mundiales de Urbanización*, (disponible online: un.org), 2018.

(3) EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the Eu*, 2019 edition, disponible online en *ec.europa.eu*, pp. 1-157, p. 8.

(4) Al respecto, ya en 1999, B. GARCÍA SANZ, *Mundo rural, envejecimiento y servicios sociales*, en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 5, 1999, pp. 94-109.

## 2. El contexto: envejecimiento de la población en el entorno rural y urbano

Las personas se perciben a sí mismas como mayores cuando sobrepasan los 70 años<sup>5</sup>, aunque, con carácter general, se considera que una persona es mayor cuando supera los 65 años de edad -que ha sido tradicionalmente la edad general de jubilación-<sup>6</sup>. Dentro de este colectivo de personas mayores, hay que diferenciar, además, a los denominados súper mayores, que tienen más de 80 u 85 años. Según las proyecciones actuales en la Unión Europea el número de personas con más de 85 años pasará de 13,8 millones en 2018 a 31,8 millones en 2050<sup>7</sup>. En España, los súper mayores llegarán a representar más del 40% de la población mayor de 65 años en 2058<sup>8</sup>.

La distribución de la población mayor, delimitada con estos criterios, es desigual a lo largo del territorio español. Si se atiende al número de población mayor de 65 años por Comunidad Autónoma, puede apreciarse que en todas las regiones se ha producido un incremento constante de este grupo de población en los últimos once años. En la Figura 1, puede apreciarse esa tendencia sostenida al aumento del número total de personas mayores. El crecimiento ha sido especialmente pronunciado en Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunitat Valenciana, Madrid y País Vasco.

---

(5) C. ALEMÁN BRACHO, *Políticas sociales para personas mayores*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 9, 2013, pp. 1-19, p. 2.

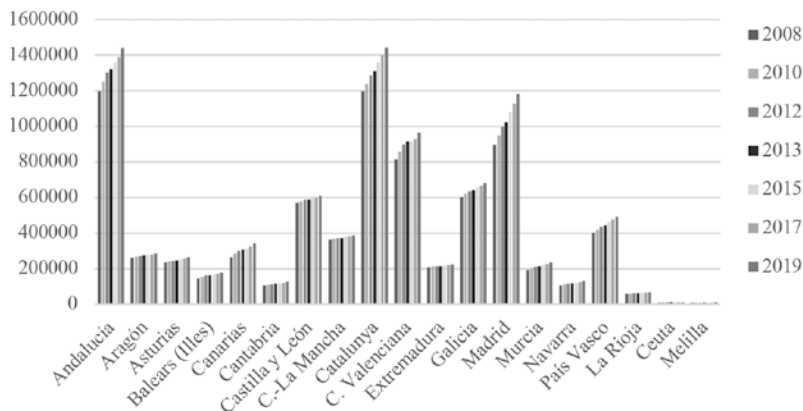
(6) En España, algunas leyes autonómicas caracterizan de este modo a las personas que pueden ser beneficiarias de servicios de atención a mayores; por ejemplo, art. 2.1 Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores; art. 23.1 Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid; y art. 2.1 Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León. A nivel internacional, Naciones Unidas definen a las personas mayores a partir de los 60 años y la Organización Mundial de la Salud establece un umbral de 65 años en las sociedades desarrolladas. EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*, cit., p. 8.

(7) EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*, cit., p. 15.

(8) A. ABELLÁN GARCÍA, P. ACEITUNO NIETO, J. PÉREZ DÍAZ, D. RAMIRO FARIÑAS, A. AYALA GARCÍA, R. PUJOL RODRÍGUEZ, *Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos*, en *Informes. Envejecimiento en Red*, 22, 2019 (disponible online: [envejecimiento.csic.es](http://envejecimiento.csic.es)), pp. 1-36, p. 5.



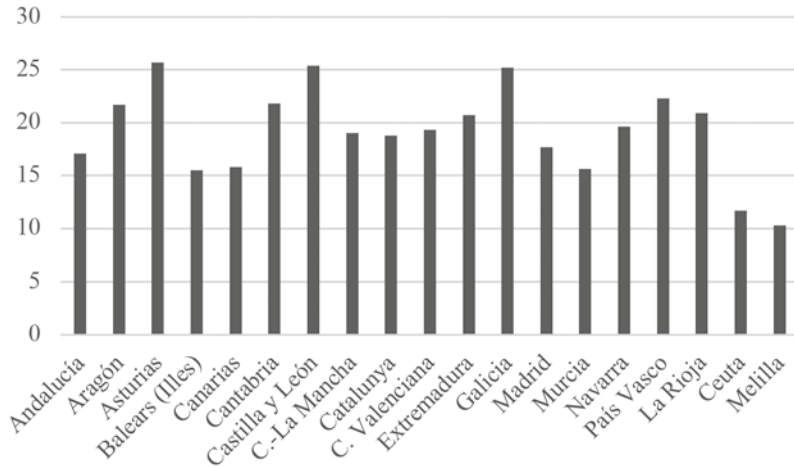
Figura 1. Total de personas mayores de 65 años por Comunidad Autónoma (2008-2019) [en número]



*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del Laboratorio Envejecimiento en Red, CSIC.

Cuando el número de personas mayores se pone en relación con la cifra total de población, puede observarse en la Figura 2 que las regiones en las que más ha crecido la población mayor no coinciden con las que experimentan un mayor envejecimiento en términos globales. En 2019, las Comunidades Autónomas más envejecidas eran, por este orden: Asturias, Castilla y León y Galicia (con un porcentaje igual o superior al 25% de población con más de 65 años), seguidas de País Vasco, Cantabria, Aragón, La Rioja y Extremadura (que superan el 20% de población mayor). En sentido opuesto, las Comunidades Autónomas más jóvenes son Murcia, Canarias, Illes Balears, Andalucía y Madrid (que tienen entre un 15 y un 18% de población mayor). Estos datos revisten gran interés en la medida en que se vinculan a la demanda de servicios por las personas mayores, así como al volumen y forma de gestión de servicios en las distintas partes del territorio. En ese sentido, parecen existir diferencias importantes en España entre el ámbito rural y urbano.

Figura 2. Personas mayores de 65 años en relación con la población total de cada Comunidad Autónoma (2019) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Laboratorio Envejecimiento en Red, CSIC.

Desde un punto de vista estadístico, de los 8.124 municipios existentes en la actualidad, se clasifica convencionalmente como municipios rurales a aquellos que tienen una población igual o inferior a 2.000 habitantes; como municipios intermedios a los de 2.001 a 10.000 habitantes y como municipios urbanos a aquellos cuya población supera los 10.000 habitantes<sup>9</sup>. El número de municipios rurales caracterizados de este modo es de 5.872 (72% del total de municipios) y concentra a 2.705.641 habitantes (6% de la población nacional)<sup>10</sup>. Sin embargo, el Banco Mundial tiene una comprensión más amplia del entorno rural y considera que la población rural española ha pasado de representar el 43,4% en

(9) A. ABELLÁN GARCÍA, R. PUJOL RODRÍGUEZ, D. RAMIRO FARIÑAS y J. PÉREZ DÍAZ, *Pirámide rural*, en el Blog *Envejecimiento en Red*, 29 de abril de 2015 (disponible *online*).

(10) A. ABELLÁN GARCÍA, P. ACEITUNO NIETO, J. PÉREZ DÍAZ, D. RAMIRO FARIÑAS, A. AYALA GARCÍA, R. PUJOL RODRÍGUEZ, *Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos*, cit., p. 6.

1960, al 19,6% en 2018, lo que supone situar la barrera entre rural y urbano en el umbral de 10.000 habitantes<sup>11</sup>.

Desde una perspectiva jurídica, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, define el medio rural como «el espacio geográfico formado por la agregación de municipios que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>» (art. 3 a). De forma acorde, se considera municipio rural de pequeño tamaño a aquellos que tienen una población inferior a 5.000 habitantes, siempre que esté integrado en el medio rural (art. 3 c). El legislador no solo toma como referencia el número de habitantes para delimitar el ámbito rural, sino también las características geográficas que pueden condicionar las necesidades de su población<sup>12</sup>. Esta previsión cohonesta con la regulación de la organización municipal en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), que prevé la constitución obligatoria de la Junta de Gobierno Local solo en los municipios de más de 5.000 habitantes (art. 20.1 b).

Conforme a este criterio, en 2018 había en España 6.676 municipios rurales (esto es, un 82% del total de municipios), que concentraban al 16,2% de la población española y representaban el 84% del territorio. A partir de esta definición, las Comunidades Autónomas con un mayor porcentaje de población rural son: Extremadura (50%), Castilla-La Mancha (45%), Castilla y León (36%), Aragón (32%), Navarra (27%) y Galicia (26%). Aunque en términos absolutos, las que mayor población rural albergan son, en este orden: Andalucía (1,94 millones), Castilla-La Mancha (907.997), Castilla y León (875.702), Galicia (707.673) y Cataluña (542.164)<sup>13</sup>.

La determinación de la población rural permite analizar el grado de envejecimiento en este entorno en comparación con el medio urbano. Conforme a los datos disponibles de 2019, se observa que, en los municipios rurales, el envejecimiento es considerablemente superior a los

---

(11) Estadística disponible en [datos.bancomundial.org](https://datos.bancomundial.org), última visita: 11 de marzo de 2020.

(12) Así, en relación con el Principado de Asturias, J. GARCÍA-GONZÁLEZ, P. RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, "Rompiendo Distancias": un programa integral para prevenir y atender la dependencia de las personas mayores en el medio rural, en *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, 1, 2005, pp. 22-33, p. 1.

(13) MAPA, *Informe anual de indicadores: Agricultura, Pesca y Alimentación, 2018*, Madrid, 2019, disponible online en [mapa.gob.es](https://mapa.gob.es), pp. 1-220, pp. 11-13.

municipios intermedios y urbanos. El 28,5% de la población tiene más de 65 años, frente al 20% de los municipios intermedios y el 18,5% de los municipios urbanos, como se muestra en la Tabla 1. Esa población mayor se concentra más cuanto menor es el municipio: en los municipios de menos de 100 habitantes representa el 40% y en los de más de 100 y menos de 500 habitantes el 33%. Además, hay más súper mayores en el ámbito rural que en el urbano<sup>14</sup>. A nivel europeo, los números colocan a España a la cabeza de los países con un mayor porcentaje de población mayor ruralizada, muy por encima de otros países como Italia o Alemania. Ello puede explicarse por distintos factores, aunque parece que la principal razón es la tendencia de los jóvenes a vivir en zonas urbanas, despoblando el ámbito rural; más que la vuelta de población a los pueblos pequeños cuando alcanzan una edad avanzada<sup>15</sup>.

Tabla 1. Envejecimiento de la población en el ámbito rural y urbano (2019) [en porcentaje]

Ámbito (habitantes)	Mayores (>65 años)	Adultos (16-64 años)	Jóvenes (<16 años)
<b>Rural</b> 0-2.000	28,5%	60,5%	11%
<b>Intermedio</b> 2.001-10.000	20%	64%	16%
<b>Urbano</b> 10.001 - ...	18,5%	65,5%	16%

*Fuente:* elaboración propia a partir de datos de J. PÉREZ DÍAZ, A. ABELLÁN GARCÍA, P. ACEITUNO NIETO y, D. RAMIRO FARIÑAS, *Un perfil de las personas mayores en España, 2020. Indicadores estadísticos básicos, Informes envejecimiento en red*, 25, 2019, pp. 1-29, p. 9.

Por su parte, en el ámbito urbano, la cifra de población mayor se eleva de forma muy llamativa en las grandes ciudades, como Madrid (20,2%) y Barcelona (21,3%)<sup>16</sup>, donde se produce un mayor envejecimiento en las zonas

(14) A. ABELLÁN GARCÍA, R. PUJOL RODRÍGUEZ, D. RAMIRO FARIÑAS, J. PÉREZ DÍAZ, *Pirámide rural*, cit.

(15) EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*, cit., pp. 25-26. I. LEBRUSÁN MURILLO, *Envejecer en casa. ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad?*, en *Observatorio Social La Caixa* (disponible online: [observatoriosociallacaixa.org](http://observatoriosociallacaixa.org)), mayo de 2018.

(16) Datos de 2019 elaborados a partir de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2019 del INE; última consulta: 12 de marzo de 2020.

urbanas que crecieron con la generación del *baby-boom*<sup>17</sup>. Así que en números absolutos hay más población mayor concentrada en estos dos municipios (661.890 y 350.065, respectivamente), que en el conjunto de los municipios caracterizados como rurales (770.580); pero el porcentaje de envejecimiento de la población total sigue siendo inferior al ámbito rural. Para tener una imagen completa de la población mayor en España, los datos expuestos deben relacionarse con las condiciones de vida y el nivel socioeconómico de los mayores a lo largo del territorio. Las Comunidades Autónomas donde la tasa de riesgo de pobreza supera la media nacional (21,5%) son, en este orden: Extremadura (37,6%), Canarias (32,1%), Andalucía (32%), Castilla-La Mancha (29,9%), Murcia (28,6%) y Comunidad Valenciana (26%). Ninguna de ellas, salvo Extremadura, se sitúa entre las regiones más envejecidas. De hecho, en las Comunidades Autónomas con más porcentaje de población mayor, la tasa de riesgo de pobreza es más baja que la media nacional: Asturias (14%), Castilla y León (16,1%), Galicia (18,8%), País Vasco (8,6%), Cantabria (19,9%), Aragón (14,2%) y La Rioja (16,6%)<sup>18</sup>. Esto es así, a pesar de que en algunas de estas regiones envejecidas se concentra el mayor número de municipios de pequeño tamaño (es el caso de Castilla y León, con 2.122 municipios rurales en 2019<sup>19</sup>). Los datos desmienten, de este modo, una ecuación que podría parecer intuitiva: mayor población mayor en municipios rurales de pequeño tamaño implica un mayor riesgo de pobreza. Ello puede deberse, en parte, a la estructura de la propiedad en España. El 89,2% de las personas mayores en 2017 eran propietarias de su vivienda -frente al 76,7% de la población total<sup>20</sup>-, lo que permite destinar sus ingresos habituales a otros gastos (esta cifra sitúa a España entre los países con mayor núme-

---

(17) Al respecto, en detalle, F. VELASCO CABALLERO, *Derecho urbanístico y envejecimiento demográfico*, en *Indret*, 4, 2018, pp. 1-55.

(18) Datos obtenidos del INE, mapa de nivel y condiciones de vida con datos de 2018; última consulta 12 de marzo de 2020.

(19) Datos obtenidos del INE, última consulta: 12 de marzo de 2020.

(20) A. ABELLÁN GARCÍA, P. ACEITUNO NIETO, J. PÉREZ DÍAZ, D. RAMIRO FARIÑAS, A. AYALA GARCÍA, R. PUJOL RODRÍGUEZ, *Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos*, cit., p. 27.

ro de personas mayores propietarias en la UE<sup>21</sup>). Además, hay que tener en cuenta que la vulnerabilidad residencial de numerosas personas mayores se concentra en los municipios de tamaño intermedio. En municipios pequeños o muy grandes, la calidad de las viviendas es mejor<sup>22</sup>. Esta información no desvirtúa, no obstante, la evidencia de que las necesidades de atención de las personas mayores que viven en entornos rurales son más altas debido a la ausencia de servicios de proximidad, como sucede en las ciudades<sup>23</sup> y al hecho de que en estas zonas del territorio se concentre, además, un mayor porcentaje de población mayor. En síntesis, desde el punto de vista de la prestación de servicios, el eje rural-urbano parece determinante.

### 3. *Los servicios municipales para mayores*

El catálogo de servicios municipales para personas mayores se ha centrado habitualmente en atender las situaciones de dependencia, aunque, en la actualidad, también se introducen programas de envejecimiento activo, que pretenden promover un envejecimiento saludable<sup>24</sup>. En relación con los servicios de atención y cuidado, suele diferenciarse entre los servicios de atención social primaria y los servicios de atención social especializada<sup>25</sup>.

Los servicios de atención primaria se orientan a favorecer que las personas mayores puedan permanecer en sus hogares, respondiendo a la máxima de “*aging in place*” (envejecer en casa)<sup>26</sup>. Dentro de esos servicios destaca el servicio de atención domiciliaria (SAD), que está encaminado a asistir a las personas mayores en el desarrollo de sus actividades cotidianas. Este servicio se utiliza mayoritariamente por personas mayores de 80

---

(21) EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the Eu*, cit., p. 37.

(22) I. LEBRUSÁN MURILLO, *Envejecer en casa. ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad?*, cit.

(23) *Ibidem*, p. 25.

(24) Sobre las políticas públicas de mayores actuales en la Comunidad de Madrid, A. EGEA, C. NAVARRO, *Mayores. Análisis comparado de políticas de mayores en municipios de la Comunidad de Madrid*, Instituto de Derecho Local, UAM, Madrid, 2019, p. 75.

(25) C. ALEMÁN BRACHO, *Políticas sociales para personas mayores*, cit., pp. 19 ss.

(26) I. LEBRUSÁN MURILLO, *Envejecer en casa. ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad?*, cit.

años o más (69% en 2018 a nivel nacional)<sup>27</sup>. El siguiente servicio domiciliario más extendido es la teleasistencia. El 67,4% de los usuarios de este servicio en 2018 también tenían más 80 años o más<sup>28</sup>. Otros servicios de proximidad, como los de lavandería, podología o el servicio de comida a domicilio, complementan a los anteriores. En el ámbito rural, se ha experimentado en los últimos años con estos servicios, que complementen al SAD, gracias a la creación de centros rurales polivalentes<sup>29</sup>. En relación con el servicio de comida a domicilio, es preciso destacar que el riesgo de desnutrición en las personas mayores se eleva con respecto a otros colectivos, debido a algunos de los cambios alimenticios asociados al envejecimiento (anorexia, salud bucodental, etc.), así como a factores socioeconómicos<sup>30</sup>. De ahí la importancia de este tipo de servicios municipales. Junto a los servicios que se prestan en el domicilio, existen servicios de atención especializada que se ubican en centros externos: es el caso de los centros de mayores – como lugares de ocio y dinamización social de las personas mayores –, los centros de día – destinados a las personas con más necesidades de cuidado y atención – y, finalmente, las residencias de mayores. Estas últimas no suelen ser un servicio propio de la cartera municipal, sino autonómica, aunque existen numerosos ejemplos de residencias gestionadas por municipios. Además, junto a los clásicos centros residenciales, se han puesto en marcha iniciativas de viviendas para personas mayores; a las que se suman las políticas de pisos protegidos, que se perciben también como un buen mecanismo de protección de los mayores<sup>31</sup>.

---

(27) Informe *Servicios sociales dirigidos a las personas mayores en España*, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 5 de febrero de 2019 (disponible online en [imserso.es](http://imserso.es)), pp. 1-41, p. 12.

(28) *Ibidem*, p. 9.

(29) T. MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, B. DÍAZ PÉREZ, *El desarrollo de nuevos servicios de proximidad para la atención de las personas mayores que viven en zonas rurales*, Tema clave, IMSERSO (disponible online: [envejecimiento.csc.es](http://envejecimiento.csc.es)), pp. 1-20, p. 5 ss.

(30) Al respecto, el detalle, F. GÓMEZ BUSTO, V. ANDÍA MUÑOZ, L. RUIZ DE ALEGRÍA, P. RICA, E. MOGOLLÓN, *Estado nutricional, hábitos alimentarios y perfil sociosanitario de los usuarios del servicio de comida a domicilio para personas mayores de Vitoria-Gasteiz*, en *Revista Española de Nutrición Humana y Dietética*, 18(3), 2014, pp. 127-136, p. 133 ss.

(31) E. FUENTES GOYANES, J. SOLÉ BLANCH, *Las condiciones de vida de las personas mayores y los servicios sociales municipales*, en *Pedagogía social. Revista Interuniversitaria*, 19, 2012, pp. 83-98, p. 94.

Una buena manera de medir la calidad de estos servicios para mayores es el índice de cobertura de cada una de las prestaciones. Este índice resulta de dividir el número de usuarios reales del servicio con sus potenciales usuarios (esto es, el colectivo de personas mayores). Existen datos disponibles tanto a nivel nacional, como a nivel autonómico, que incluyen el volumen global de prestación de servicios, tanto por las Comunidades Autónomas como por los municipios. En algún caso concreto – por ejemplo, servicios de proximidad –, no se incluyen todos los servicios prestados a nivel local; pero, a pesar de la existencia de imprecisiones en las cifras, la información es relevante y permite analizar qué servicios están más implantados en cada parte del territorio.

Ya se ha señalado que las Comunidades Autónomas más envejecidas eran, en este orden: Asturias, Castilla y León, Galicia País Vasco, Cantabria, Aragón, La Rioja y Extremadura. En esas regiones, como se observa en la Tabla 2, se aprecia una mayor inversión en centros de día y residencias que en otro tipo de servicios, como la teleasistencia o el SAD. De hecho, puede verse cómo muchas de estas Comunidades Autónomas se sitúan por encima de la media nacional en el índice de cobertura de estos servicios. Sin embargo, no todas muestran esa misma tendencia. Ello puede deberse precisamente al alto volumen de población mayor rural existente en determinadas regiones. Extremadura, Castilla y León, Aragón y Galicia no solo son regiones envejecidas, sino que tienen un porcentaje muy elevado de población rural, como se ha señalado más arriba. Ese escenario puede dificultar la prestación de servicios a domicilio, debido a la dispersión geográfica en el ámbito rural; y favorecer la atención a las personas mayores en centros de día y residenciales. Es posible que, por esa razón, el País Vasco, con una alta densidad de población que tiene una capacidad económica superior a la media nacional, no invierta tanto en este tipo de servicios, sino en servicios prestados en el domicilio, como la teleasistencia.

Tabla 2. Índice de cobertura de los principales servicios a mayores por Comunidad Autónoma (2018) [en porcentaje]

Comunidad Autónoma	Teleasistencia	SAD	Centros de mayores	Centros de día	Residencias	
					Centros	Viviendas
Andalucía	17	6,2	55,4	0,9	3	0,03
Aragón	7,1	6,3	43,1	0,5	6,2	0
Asturias	3,1	4,1	46	0,9	6	0,09



Comunidad Autónoma	Teleasistencia	SAD	Centros de mayores	Centros de día	Residencias	
					Centros	Viviendas
<b>Balears (Illes)</b>	5	2,4	33,1	0,9	4	0,06
<b>Canarias</b>	2	4,1	13,6	---	3	0,01
<b>Cantabria</b>	7	4,2	---	<b>1,1</b>	<b>5</b>	0,03
<b>Castilla y León</b>	6,1	<b>5,3</b>	45,2	0,9	<b>8</b>	0
<b>C.-La Mancha</b>	15	6	<b>58</b>	<b>1,2</b>	7	<b>0,45</b>
<b>Catalunya</b>	<b>15</b>	<b>5,4</b>	57	<b>1,3</b>	<b>4,4</b>	0,07
<b>C. Valenciana</b>	6	2	44	0,8	3	0,01
<b>Extremadura</b>	1	1,2	<b>74,1</b>	<b>2,8</b>	<b>6,4</b>	0
<b>Galicia</b>	3	4	---	<b>1,3</b>	3	<b>0,31</b>
<b>Madrid</b>	<b>16</b>	<b>9,1</b>	<b>64,2</b>	<b>1,2</b>	<b>4,3</b>	0,06
<b>Murcia</b>	5,4	2,2	42,1	0,9	1,4	---
<b>Navarra</b>	7,1	2,4	<b>79,2</b>	0,9	<b>4,4</b>	<b>0,7</b>
<b>País Vasco</b>	<b>10</b>	1,6	25	0,8	4	<b>0,6</b>
<b>La Rioja</b>	4,1	<b>7</b>	<b>65</b>	<b>1,1</b>	<b>5</b>	0,02
<b>Ceuta</b>	8,2	<b>6</b>	<b>84,5</b>	0,3	2	0
<b>Melilla</b>	9	3,4	46	<b>1,5</b>	2,4	0
<b>MEDIA</b>	<b>10,4</b>	<b>5</b>	<b>46,2</b>	<b>1</b>	<b>4,2</b>	<b>0,1</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe “Servicios sociales dirigidos a las personas mayores en España”, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 5 de febrero de 2019 (disponible *online* en [imsero.es](https://www.imsero.es)).

Nota: el índice de cobertura se calcula dividiendo el número de personas usuarias del servicio entre el total de la población mayor de 65 años en cada Comunidad Autónoma. Se marcan en negrita aquellos valores que se sitúan por encima de la media nacional.

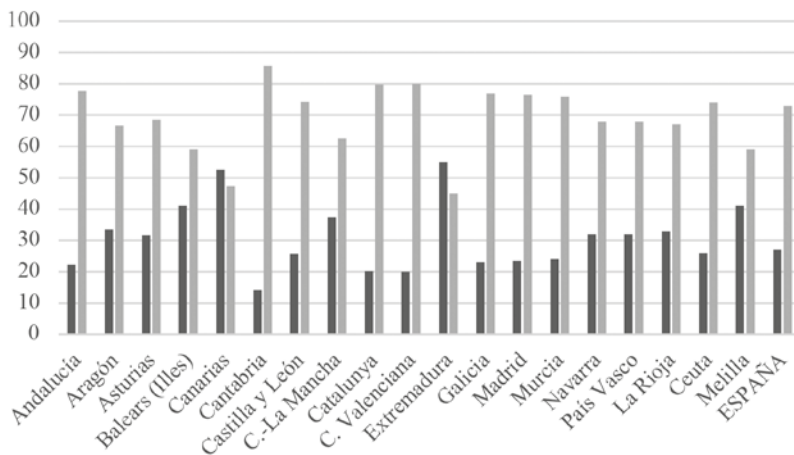
Factores como el poder adquisitivo y el precio del servicio pueden ser determinantes, por tanto, del mayor índice de cobertura de unos servicios u otros, debido a un diseño distinto de las políticas públicas en cada región. Pero, especialmente, el volumen de población mayor rural puede condicionar el tipo de servicios requeridos. En el ámbito rural, las personas mayores tienen necesidades específicas ligadas a la ausencia de servicios<sup>32</sup>. La dispersión de la población es un obstáculo para garantizar la proximidad de los servicios, que sí puede asegurarse en el entorno urbano<sup>33</sup>, lo que puede inclinar las necesidades hacia los centros residenciales, en lugar de los servicios de atención domiciliaria.

(32) J. GARCÍA-GONZÁLEZ, P. RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, “Rompiendo Distancias”: un programa integral para prevenir y atender la dependencia de las personas mayores en el medio rural, cit., p. 1.

(33) A. ABELLÁN GARCÍA, R. PUJOL RODRIGUEZ, D. RAMIRO FARIÑAS, J. PÉREZ DÍAZ, *Pirámide rural*, cit.

En este sentido, cuando se analizan los datos referidos a los centros residenciales, hay que tener en cuenta que se incluyen las plazas disponibles por Comunidad Autónoma tanto en centros públicos como privados. Si se examinan los datos expresados en la Figura 3, se comprueba que, en prácticamente todas las Comunidades Autónomas el número de plazas residenciales privadas duplica o, incluso, triplica, la cifra de plazas residenciales públicas. La media nacional, así lo pone de manifiesto: 27% de plazas públicas y 73% de plazas privadas. Existen, sin embargo, dos interesantes excepciones, Canarias y Extremadura, donde esa relación se invierte. Extremadura es una de las regiones con más población envejecida, especialmente en el ámbito rural. Canarias, sin embargo, es una de las Comunidades Autónomas más jóvenes. En ambos casos, hay una apuesta por los centros residenciales públicos.

Figura 3. Plazas residenciales en centros públicos y privados por Comunidad Autónoma (2019) [en porcentaje]



*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de A. ABELLÁN GARCÍA, P. ACEITUNO NIETO, D. RAMIRO FARIÑAS, *Estadísticas sobre residencias: distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de abril de 2019, Informes envejecimiento en red*, 24, 2019, pp. 1-24, p. 17.

Ahora bien, estos datos solo ofrecen información sobre la forma de gestión de los centros, puesto que, en la práctica, la mayoría de las plazas

residenciales privadas se financian con fondos públicos, a través de distintas figuras de colaboración público-privada, que determinan el régimen jurídico aplicable a la prestación del servicio<sup>34</sup>. La media nacional de plazas residenciales de financiación pública es del 60% y se eleva de forma considerable en algunas de las Comunidades Autónomas más envejecidas: Castilla y León (77,4%), Castilla-La Mancha (72,6%), País Vasco (70,2%), Cantabria (69,4%) y Extremadura (64,2%). Solo en una región, en Murcia, el 100% de las plazas residenciales se financian con fondos públicos<sup>35</sup>. Esta información saca a la luz la importancia del análisis de las formas gestión de los servicios para mayores en el ámbito municipal, tanto de los servicios de atención primaria, como especializada. Esta cuestión se analiza seguidamente.

#### ***4. El marco jurídico de los servicios municipales para mayores. En especial, las formas de gestión***

Antes de exponer las distintas formas de gestión de los servicios para mayores, conviene hacer una breve referencia al marco jurídico de este tipo de servicios. El Capítulo Tercero del Título I de la Constitución Española, dedicado a los «principios rectores de la política social y económica», establece que los poderes públicos promoverán el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad «mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (art. 50 CE). Se trata de un «mandato vinculante de actuación» a los poderes del Estado con eficacia objetiva; dicho de otro modo, la Constitución establece una tarea que el Estado debe cumplir necesariamente<sup>36</sup>. Por su parte, algunas Comunidades Autónomas reconocen directamente en sus Estatutos de Au-

---

(34) Al respecto, en detalle J. CASTILLO ABELLA, *Tipología y régimen jurídico de los sujetos gestores de residencias de mayores*, en *Indret*, 2, 2020, pp. 457-507.

(35) Datos obtenidos del informe *Servicios sociales dirigidos a las personas mayores en España*, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 5 de febrero de 2019 (disponible online en [imserso.es](https://www.imserso.es)).

(36) Se toma la terminología de J.M<sup>a</sup>. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La Administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 44.

tonomía derechos relacionados con la protección y la atención a las personas mayores<sup>37</sup>.

Estos mandatos generales se concretan a nivel legal en la legislación autonómica correspondiente sobre servicios sociales y, en algunos casos, en las leyes específicas sobre la atención a personas mayores<sup>38</sup>. Además, una parte importante de las prestaciones a personas mayores se integran en el sistema establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD). Aunque no todas las personas dependientes son mayores, lo cierto es que su tasa de dependencia es muy elevada (en la UE la tasa de dependencia en 2018 era del 30,5%<sup>39</sup>). De acuerdo con el sistema creado por la llamada Ley de Dependencia, todos los actores públicos (Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales) han de estar involucrados en la garantía de los derechos subjetivos a las prestaciones correspondientes a las personas que tengan reconocido algún grado de dependencia. Esto no significa que la prestación de servicios a mayores se agote en los mandatos del sistema de dependencia. Numerosos usuarios que no están cubiertos por el sistema, reciben servicios por parte de los municipios en los que residen.

Desde el punto de vista competencial, los Estatutos de Autonomía asumen la competencia en materia de asistencia social, prevista en el artículo 148.1.20<sup>a</sup> CE. Tanto los propios Estatutos como la legislación autonómica, prevén un importante papel para los municipios en la pres-

---

(37) Arts. 10.3 y 13.3 L.O. 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; art. 18 L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 16.3 L.O. 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; art. 19 L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 24 g) L.O. 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 13.5 L.O. 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; art. 7.14 L.O. 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; art. 15 L.O. 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

(38) Es el caso de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía; y de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León.

(39) EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*, cit., p. 19.

tación de estos servicios. Por su parte, la legislación básica del Estado sobre régimen local establece que todos los municipios tienen competencias propias para la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (art. 25.2 e) LBRL). Es más, los municipios de más de 20.000 habitantes están obligados a prestar servicios en esa materia (art. 26.1 c) LBRL). Esta redacción de la LBRL, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), parecía restar peso a la intervención municipal en la prestación de servicios sociales, limitando su vertiente prestacional y centrándose en la identificación de situaciones de necesidad<sup>40</sup>. De hecho, la D.Tr. 2ª LRSAL establecía la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales, que anteriormente correspondían a los municipios, que fue objeto de numerosas críticas por su afectación a la autonomía local<sup>41</sup>. El Tribunal Constitucional dejó claro, sin embargo, que la regulación de la LBRL no afectaba a la atribución de competencias municipales en materia de servicios sociales en la legislación autonómica (SSTC 41/2016 y 111/2016)<sup>42</sup>. Son, por tanto, las Comunidades Autónomas – competentes en materia de servicios sociales –, las responsables de planificar, organizar y gestionar los servicios y prestaciones; y también deben determinar el papel de los municipios en el sistema<sup>43</sup>.

En ese sentido, las leyes autonómicas suelen reservar a los municipios la prestación de servicios básicos, de asesoramiento, información o pre-

---

(40) F. VELASCO CABALLERO, *Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, 6, 2013, pp. 23-60, p. 39.

(41) Por todos, M.A. ARIAS MARTÍNEZ, *Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, en *RAP*, 194, 2014, pp. 373-410, p. 407 ss.

(42) F. VELASCO CABALLERO, *Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final*, en *Anuario de Derecho Municipal 2015*, 10, 2016, pp. 21-44, p. 32.

(43) M. ALMEIDA CERREDA, *Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales*, en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 3, Madrid, Iustel, 2011, pp. 2701-2734, p. 2791 ss.; J.A. RAMOS GALLARÍN, *Los municipios en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia*, en *Anuario de Derecho Municipal 2009*, 3, 2010, pp. 195-220, p. 209.

vención y detección de situaciones de necesidad, así como el servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia. Estos dos últimos servicios pueden prestarse en el marco del sistema de la Ley de Dependencia o fuera de ella<sup>44</sup>, conforme a los requisitos que suelen establecer los propios municipios en sus ordenanzas. Asimismo, el Estado concede directamente subvenciones a los municipios con distintas finalidades, como la construcción de centros de atención a personas mayores dependientes y la realización de otros proyectos de acción social a favor de personas mayores.

Este es el contexto normativo en el que se sitúan los servicios para mayores que se han expuesto anteriormente y que se gestionan por distintas vías. Existe la posibilidad de realizar una gestión directa de estos servicios – siempre que se cumplan ciertas condiciones de racionalidad y sostenibilidad<sup>45</sup> –, aunque en la práctica se suele optar por una gestión indirecta, con ayuda de terceros (art. 85 LBRL). En la modalidad de gestión indirecta, se puede diferenciar entre la gestión contractual y no contractual<sup>46</sup>. En ambos casos, será un tercero quien asuma la responsabilidad de la organización y prestación del servicio, que tiene algunas particularidades para los servicios sociales que conllevan prestaciones para la ciudadanía, en este caso, las personas mayores. Las posibles modalidades de gestión en uno y otro caso se exponen de forma esquemática en la Figura 4 y se encuentran en un momento de adaptación y transición, debido a la reciente aprobación de la LCSP.

---

(44) L. ARROYO JIMÉNEZ, M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Municipios y Comunidades Autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia*, en J.M<sup>o</sup>. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, S. DÍEZ SASTRE (COORDS.), *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 53-94, p. 80.

(45) M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017, de contratos del sector público*, en *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 2019.

(46) Sobre esta cuestión, F. VILLAR ROJAS, *El impacto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en la gestión de los servicios públicos locales*, en *Anuario de Derecho Municipal 2017*, 11, 2018, pp. 75-101, p. 99.

Figura 4. Esquema de las fórmulas de gestión de los servicios para mayores conforme a la normativa vigente



Fuente: elaboración propia.

Por lo que respecta a la gestión indirecta contractual, hasta la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Lcsp), un contrato utilizado habitualmente en muchos de los servicios para mayores era el contrato de gestión de servicios públicos. Este contrato contenía varias modalidades. En concreto, la modalidad de concesión y de concierto eran habituales para gestionar los servicios de centros de días y residencias para mayores. Esta forma tan arraigada de prestación de los servicios públicos se suprimió, sin embargo, con la citada Lcsp. El contrato de gestión de servicios públicos se sustituyó por el contrato de servicios y la concesión de servicios, siendo la diferencia entre ambas fórmulas la traslación o no de riesgo operacional suficiente al operador económico<sup>47</sup>. El ob-

(47) Por todos, A. HUERGO LORA, *El riesgo operacional en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, en *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 4, 2017, pp. 31-51.

jeto del contrato – un servicio público – dejó de ser relevante para caracterizar los tipos contractuales. En el momento de extinción de un contrato de gestión de servicios públicos es necesario, por tanto, tomar la decisión de licitarlo como un contrato de servicios o como concesión de servicios, atendiendo a ese criterio<sup>48</sup>. Las garantías relacionadas con el tipo de servicio prestado – inembargabilidad de los bienes afectos al servicio, poderes de policía de la Administración, etc. – se añaden ahora a través del régimen legal de ejecución del contrato (arts. 287-288 LCSP, para las concesiones de servicios; y art. 312 LCSP, para los contratos de servicios).

En relación con la gestión indirecta no contractual, existen dos fórmulas. En primer lugar, los convenios de colaboración, que han sido una forma muy habitual de prestar servicios para mayores, especialmente gracias a entidades sin ánimo de lucro. La regulación actual dificulta, sin embargo, la articulación de esa colaboración en la medida en que se exige la licitación de un contrato público cuando el contenido del convenio coincida con el contenido propio de un contrato público (art. 6.2 LCSP)<sup>49</sup>. En segundo lugar, las denominadas acciones concertadas o conciertos sociales y sanitarios, que se regulan por determinadas Comunidades Autónomas en la medida en que se consideren fórmulas no contractuales. Esta forma de gestión se ha utilizado ya en algunas Comunidades Autónomas para canalizar la prestación de servicios de mayores y plantea la duda de si realmente no tiene carácter contractual; puesto que se realizan procedimientos selectivos muy similares a los de los contratos públicos y, en algunas Comunidades Autónomas, se da preferencia o se reservan estas formas de gestión a las entidades sin ánimo de lucro<sup>50</sup>. Habrá que esperar a su evolución y a su puesta en funciona-

---

(48) Al respecto, en relación con la gestión de un centro de día para mayores, el Informe 52/18, de 21 de octubre de 2019, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

(49) En detalle, D. SANTIAGO IGLESIAS, *Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos*, en I. GALLEGO, E. GAMERO (dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 618-664.

(50) Sobre esta fórmula, S. Díez Sastre, *La acción concertada como nueva forma de gestión de los servicios sanitarios*, en A. Agulló (dir.), *Financiación de la sanidad. Tributación, gestión, control del gasto y reparto constitucional del poder financiero*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 232-263; y M. Domínguez Martín, *La acción concertada de los servicios a las personas en la Ley de Contratos del Sector Público y la legislación autonómica: ¿instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer las necesidades de carácter so-*



miento para determinar el alcance de una nueva fórmula que tendría la ventaja de potenciar la colaboración con las entidades sin ánimo de lucro, que tan importantes han sido tradicionalmente en la cobertura de servicios para mayores.

### 5. Conclusiones

Las previsiones demográficas contemporáneas apuntan a un progresivo envejecimiento de la población, que tiene lugar de forma asimétrica en las zonas rurales y urbanas. Aunque las grandes ciudades acumulan importantes cifras de población mayor, las zonas rurales siguen presentando un mayor porcentaje de población envejecida. Esta desigual distribución de las personas mayores a lo largo del territorio tiene un claro impacto en la prestación de servicios para mayores, que suelen prestarse, en su mayoría, a nivel municipal. En las zonas rurales parece existir una mayor dificultad para prestar servicios de atención domiciliaria, de manera que se priman las fórmulas residenciales. En cambio, en las zonas urbanas parece existir una tendencia mayor a promover servicios que permitan a las personas mayores mantenerse en sus viviendas. Desde el punto de vista de las formas de gestión, hay que destacar las especiales características de las personas mayores como destinatarias de los servicios. La mayor parte de los usuarios tienen más de 80 años, lo que supone un alto incremento de su vulnerabilidad. Esa circunstancia debe ser fundamental a la hora de optar por distintas formas de prestación de los servicios, ya sean de forma directa o indirecta. En la actualidad, la normativa de contratación de 2014 a nivel europeo y la española de 2017 han abierto nuevas posibilidades a la gestión de este tipo de servicios de carácter social. Es necesario evaluar su grado de eficacia en la práctica y su idoneidad para gestionar un tipo de servicios que, como se ha puesto especialmente de manifiesto en los últimos meses, es esencial en nuestra sociedad.

## Servicios sociales y tercera edad en las áreas despobladas\*

*Andrea Garrido Juncal*

*Questo lavoro analizza la fornitura di servizi sociali in Spagna, con particolare attenzione a quelli offerti ai cittadini anziani e nelle aree meno popolate. La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico e gli eventi drammatici verificatisi durante la pandemia consigliano di ripensare l'applicazione di alcune disposizioni normative esistenti nel sistema giuridico spagnolo. Il contributo contiene anche una serie di proposte volte a meglio soddisfare le esigenze degli anziani, un compito urgente nell'era post-coronavirus.*

### **1. Introducción**

El objetivo general de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico es «sentar las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio». Partiendo de esta premisa, el propósito de este trabajo será detallar las medidas que se podrían adoptar en el ámbito de los servicios sociales para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional.

Antes de avanzar en las líneas de actuación a emprender en este sector, nos parece oportuno resaltar que el marco legal vigente no necesita aparentemente ser objeto de ninguna reforma de gran calado. Tras un repaso de las leyes de servicios sociales, se constata que los Parlamentos autonómicos son perfectamente conscientes, en primer lugar, de que el envejecimiento es un desafío que las Administracio-

---

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural* (DESPORU), ref. RTI2018-099804-A-100, financiado por FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación, Gobierno de España.

nes deben afrontar con la mayor urgencia<sup>1</sup> y, en segundo lugar, de que la proximidad debe erigirse además como uno de los principios orientadores de las políticas destinadas a atender las necesidades de las personas de la tercera edad. En el presente estudio se pondrán de manifiesto las razones por las cuales estas y otras previsiones normativas no se traducen siempre en un auxilio inmediato y adecuado a este colectivo tan vulnerable, así como las tareas que los poderes públicos deberían acometer para cambiar dicha situación en las áreas rurales despobladas.

## *2. Una revisión crítica del marco normativo de los servicios sociales*

En el ordenamiento jurídico la voz «servicios sociales» aparece y se emplea, a la vez, con otras voces como las siguientes: «asistencia social», «actividades sociales», «bienestar social», «servicios sociales de interés general», «política social», «ayuda social», «servicios sociosanitarios» o «acción social». Entre todas estas voces, «asistencia social» es la que ha tenido originariamente un fuerte arraigo por estar presente en la Constitución, concretamente en su art. 148.1.20. Sin embargo, del examen de las regulaciones generales sobre la materia, se deduce que en los últimos años existe una preferencia lingüística a favor de la fórmula «servicios sociales», la cual se ha justificado señalando que estos servicios se

---

(1) A título ejemplificativo, la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana indica, en el Preámbulo: «en las últimas décadas, se ha producido un conjunto de transformaciones tanto socioeconómicas como tecnológicas que hacen más urgente, si es posible, la reformulación del sistema valenciano de servicios sociales. El envejecimiento progresivo de la población, el desarrollo de nuevas sensibilidades hacia realidades sociales tradicionalmente ignoradas o el reconocimiento del valor de las tareas de cuidados domésticos y familiares que han sido generalmente llevadas a cabo por las mujeres, son algunos de los factores que ponen de manifiesto las carencias del sistema valenciano de servicios sociales». Asimismo, el legislador valenciano añade: «Es preciso recuperar la centralidad de la persona en todo el sistema garantizando sus derechos, ofreciendo una atención continuada a lo largo de su ciclo vital, y con acompañamiento por parte de las personas profesionales que componen los equipos desde las intervenciones de forma interdisciplinaria, según las necesidades de las personas. Los servicios sociales tienen que enfocarse hacia la atención a las personas en situaciones de dependencia y de diversidad funcional o discapacidad, de desprotección, de fragilidad de las trayectorias, de conflictos familiares y convivenciales en el territorio, así como de vulnerabilidades personales y sociales».

orientan hacia un objetivo más amplio, caracterizándose por una vocación preventiva, además de asistencial<sup>2</sup>.

La pregunta que procede plantearse es en qué medida la relegación de la terminología «asistencia social» ha venido acompañada de cambios de fondo en las actuaciones públicas dirigidas a la consecución del bienestar social<sup>3</sup>. Debe indicarse que una respuesta minuciosa al interrogante expuesto desborda las finalidades de este trabajo, pero creemos también que algunas cuestiones pueden ser anotadas en estas páginas con la intención de suscitar un posterior debate.

Como punto de partida, es preciso alertar que la legislación autonómica, dictada al amparo de la competencia asumida en la materia servicios sociales, no es precisamente escasa; al contrario, la misma se distingue por ser copiosa, extensa y detallada<sup>4</sup>. A mayor abundamiento, nos encontramos con que la tercera generación de leyes de servicios sociales anuncia, como su mayor logro, que garantiza el acceso a estas presta-

---

(2) No obstante, el concepto de servicios sociales conserva algunos de los rasgos propios de la noción de asistencia social formada en nuestro Derecho durante la década de los años sesenta del siglo pasado. En particular debe subrayarse que conserva esa función de cierre del sistema de protección social. Hoy como ayer, le corresponde tapar los huecos que dejan otros subsistemas de protección social, los espacios hasta los que no llegan los servicios públicos de Educación, Sanidad y Empleo [J.M. PEMÁN GAVÍN, *Los centros y establecimientos de servicios sociales en España. Una introducción*, en A. EZQUERRA HUERVA (COORD.), *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, Iustel, Madrid, 2011, p. 27].

(3) Es necesario aclarar, como lo hace el legislador del País Vasco, que «el bienestar social, la inclusión social y la cohesión social no constituyen finalidades exclusivas del sistema vasco de servicios sociales, sino compartidas con otros sistemas y políticas públicas de protección social; en su consecución, por lo tanto, el sistema vasco de servicios sociales colaborará en el marco de las finalidades y funciones que le son propias. Asimismo, la promoción de la solidaridad y de la convivencia y el fomento de la participación social se consideran finalidades compartidas con otros sistemas y políticas públicas» (art. 6.3 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales).

(4) En concreto, F. LÓPEZ MENUDO afirma que «en conjunto, antes de 2007, existían más de trescientas leyes autonómicas de carácter social» y enfatiza que «hemos hablado de número de leyes, pero cada una de estas leyes referidas a un campo social concreto contiene a su vez un ramillete de derechos relacionados con ese campo, de tal modo que algunas de ellas constituyen un verdadero mini ordenamiento de todo cuanto se relaciona con el objeto o el sujeto protegido. De este modo, no es exagerado declarar que los derechos creados por las leyes ordinarias autonómicas en los últimos treinta años pueden contarse por miles» [*La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica*, en A. EZQUERRA HUERVA (COORD.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España. Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 31].

ciones como un derecho subjetivo y que la erogación de este servicio público se regirá por una larguísima lista principios, entre los que destacamos: la equidad territorial, la prevención, la proximidad y la innovación. A primera vista, uno podría tener la sensación de que se han producido importantes avances normativos en este campo; sin embargo, la realidad nos demuestra que todavía hay mucho por hacer desde la perspectiva de la salvaguarda de los derechos de la ciudadanía<sup>5</sup>.

#### *A) Sobre la determinación de los servicios sociales como derechos subjetivos*

En cuanto al reconocimiento de derechos subjetivos en la normativa reguladora de los servicios sociales, interesa insistir en que ni la Ley de Dependencia ni las leyes autonómicas de servicios sociales reconocen el derecho de acceso a las prestaciones de un modo directo e inmediato. Los citados cuerpos legales no configuran un derecho subjetivo perfecto, sino que se limitan a establecer un listado de las posibles prestaciones garantizadas. Por influencia del sistema sanitario, las carteras son los instrumentos que determinan, para cada una de las prestaciones, la denominación, la naturaleza jurídica, los objetivos y las necesidades a las que responde, la población a la que va destinada, los requisitos que han de reunir las posibles personas beneficiarias, el procedimiento para su solicitud, las modalidades de acceso urgente, las condiciones para su percepción y las causas de su suspensión o de su extinción, los centros y los equipos profesionales que han de gestionarla, los estándares de calidad que han de asegurarse en cada caso, los costes y la forma de financiación, etc.

Las carteras de servicios sociales son, en consecuencia, la recopilación sistematizada de las prestaciones que el sistema ofrece a la ciudadanía según las diferentes situaciones de necesidad. Se dice de ellas que concretan el derecho de las personas a acceder a los servicios sociales, re-

---

(5) Como señala Á. GARCÉS SANAGUSTÍN, las normas deberían servir para resolver problemas, no para crear otros nuevos. Lo esencial es que los ciudadanos reconozcan los derechos que se recogen en los textos normativos y que estos constituyan auténticas herramientas para mejorar su situación. Sobre la función de las normas en el ámbito de los servicios sociales, se recomienda la lectura de la obra *Los nuevos retos de los servicios sociales en España*, Epraxis, Sevilla, 2012, pp. 61-72.

flejando el paso de un modelo de carácter asistencialista a otro de base garantista, que consolidan un sistema público de servicios sociales de carácter universal y que representan un salto cualitativo en la cultura de gestión, con una mejora en la calidad de las prestaciones y un incremento en la seguridad jurídica. Asimismo, se afirma que la definición sistemática de las prestaciones del sistema de servicios sociales actúa en una doble vertiente: por una parte, como compromiso de la Administración ante la ciudadanía y, por otra, como referencia para las prestaciones que se pueden exigir a las Administraciones.

En nuestra opinión, las alabanzas transcritas deben pronunciarse con alguna reserva. Sobre la cartera de servicios sociales, es necesario subrayar, en primer lugar, su naturaleza reglamentaria y, por tanto, la facilidad de su reforma, y, en segundo lugar, su procedencia autonómica y, en ocasiones, también local.

Varias Comunidades Autónomas han defendido que dicha cartera tiene que ser una herramienta dinámica y sujeta a revisión con el fin de ofrecer la respuesta más adecuada a cada circunstancia. De este modo, algunas leyes autonómicas de servicios sociales han establecido, por ejemplo, que sus carteras estarán vigentes durante un plazo de cuatro años, sin perjuicio de que las mismas puedan ser objeto de una modificación anticipada cuando existan razones que lo justifiquen<sup>6</sup>. A nuestro

---

(6) La Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco, la Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón y la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de servicios sociales de La Rioja son las únicas que se pronuncian con relación a la vigencia de la cartera. El art. 25.3 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña establece que «la Cartera de servicios sociales tiene una vigencia cuatrienal. Sin embargo, puede revisarse anticipadamente de acuerdo con lo que establezcan las leyes de presupuestos»; el art. 24 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco declara que «el Gobierno Vasco, en el ejercicio de sus competencias de coordinación con las demás administraciones públicas vascas, realizará, con carácter cuatrienal y en el marco de la evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales, una evaluación general de la aplicación y desarrollo de la Cartera de Prestaciones y Servicios, al objeto de determinar si se ajusta adecuadamente a los cambios observados en la realidad social y de proceder, en su caso, a la correspondiente actualización (...); el art. 33.4 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón señala que «el Decreto que desarrolle el Catálogo de Servicios Sociales tendrá una vigencia mínima de cuatro años, sin perjuicio de que pueda, en su caso, prorrogarse su vigencia hasta la aprobación del nuevo Decreto que lo sustituya o pueda ser objeto de revisión de forma anticipada, cuando existan razones que lo justifiquen y así lo aprecie el Consejo Interadministrativo del Sistema»; y el art. 26 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de servicios sociales de La Rioja indica que «el Gobierno de La Rioja realizará, como

juicio, sería adecuado que la normativa detallara con una mayor precisión las causas que podrían amparar una revisión de la cartera respecto de su versión originaria. A estos efectos, pensamos que es acertada la redacción del art. 24.3 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco, el cual especifica que la actualización es el mecanismo idóneo «para garantizar el ajuste continuado de la cartera de prestaciones y servicios a las cambiantes necesidades de población y al objeto, asimismo, de favorecer su permanente modernización mediante la incorporación de las innovaciones observadas en las fórmulas de atención, podrán ir modificándose las modalidades de los servicios y prestaciones ofrecidos, sin que dichas variaciones puedan implicar un descenso de calidad de la atención ni una reducción de los niveles de atención prestados, salvo en aquellos supuestos en que las reducciones de cobertura se deriven directamente de un descenso en la demanda del servicio o prestación de que se trate».

No obstante, es relevante anotar que si bien, a veces, las Comunidades Autónomas se apresuran a revisar anticipadamente sus carteras amparándose en dudosas justificaciones, otras veces, actúan con una alarmante lentitud. La realidad evidencia que las Comunidades Autónomas aprueban sus carteras incumpliendo los plazos previstos en las disposiciones finales de las leyes de servicios sociales. La falta de despliegue normativo posterior se denuncia en el Preámbulo de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, de la siguiente manera: «la Ley 5/1997, actualmente vigente, no prevé elementos clave del sistema como un catálogo de prestaciones, y confía al despliegue reglamentario aspectos como el Plan general de servicios sociales, de carácter plurianual; los equipos de profesionales; la acción concertada; la creación, apertura y condiciones de funcionamiento de los centros de servicios sociales; los mínimos de calidad de los centros y servicios de servicios sociales, o las condiciones para acceder a las prestaciones del sistema, entre otros, el contenido de las cuales no se ha plasmado en ningún despliegue normativo posterior».

---

mínimo con carácter cuatrienal, una evaluación general de la aplicación y desarrollo de la Cartera de servicios y prestaciones, al objeto de determinar si se ajusta adecuadamente a la realidad social y de proceder, en su caso, a la correspondiente actualización».

La competencia para aprobar la cartera de servicios sociales es normalmente del Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas. De todos modos, cabe puntualizar que la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales de Navarra, la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de Islas Baleares, y la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León, ofrecen también la posibilidad a las entidades locales de establecer carteras, cuyo ámbito de aplicación sería el territorio del respectivo ente local y cuyo contenido sería complementario a la cartera que aprobara la Comunidad Autónoma. A nuestro parecer, el fomento de carteras locales, además de carteras autonómicas, puede ser positivo, porque las acciones públicas se adaptarían a las especialidades de cada población, pero, por contra, puede suponer también un obstáculo más en la tan deseada prestación homogénea de los servicios sociales en todo el territorio. De todos modos, el problema de las desigualdades entre los usuarios puede generarse tanto en función del punto geográfico donde éstos se localizan, como en la obligación de abonar un copago o no<sup>7</sup>. De la información que se desprende de los informes elaborados por el Defensor del Pueblo, se comprueba que la aportación económica de las personas presenta significativas diferencias entre territorios, e incluso dentro de la misma Comunidad Autónoma puede calcularse de forma distinta, dependiendo de quién sea la entidad prestadora del servicio, entre otros motivos, por la forma en que se calcula la capacidad económica de los beneficiarios<sup>8</sup>.

Consecuentemente, podemos concluir que las leyes de servicios sociales no configuran derechos subjetivos perfectos. En realidad, se tratan de derechos de configuración progresiva que requieren la colaboración

---

(7) Como pone de relieve J. CASTILLO ABELLA, «la relevancia de que el centro sea público, mixto o privado incide también en todos los aspectos de la contraprestación que abona el residente: naturaleza jurídica, importe, sujeto perceptor y sistema de recaudación. No tiene nada que ver la tasa abonada en un centro público con el precio privado satisfecho en un centro privado, pero es que éstos también guardan diferencias esenciales con las tarifas abonadas en los centros mixtos» (*Tipología y régimen jurídico de los sujetos gestores de residencias de mayores*, en *Indret*, 2, 2020, p. 501).

(8) Véase *Informe sobre actividades y actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo a lo largo del año 2018*, p. 508.



de normas de carácter reglamentario, las cuales denominamos carteras. Las exigencias de concreción de la prestación y de la determinación del beneficiario pueden limitar considerablemente, en primer lugar, las potencialidades del recurso contra la inactividad de la Administración y, en segundo lugar, la efectividad del silencio positivo. Debe tenerse en cuenta además que las solicitudes que realizan los ciudadanos se efectúan en ocasiones a través de modelos normalizados, que difícilmente permiten esta concreción y que contradicen la atención personalizada o la participación, que son también otros dos principios inspiradores de los servicios sociales conforme a lo dispuesto en las normas.

*B) Sobre la efectividad de los principios rectores de los servicios sociales*

Por lo que se refiere a los principios rectores de los servicios sociales, se aporta, en primer lugar, una breve definición de estos<sup>9</sup> y, sin solución de continuidad, se realizan algunas reflexiones sobre los efectos que despliegan o, más bien, sobre su escasa operatividad.

En base al principio de equidad territorial, se les requiere, a los poderes públicos, compensar los desequilibrios territoriales y garantizar el acceso a los servicios sociales por medio de una oferta equitativa y equilibrada de prestaciones en todo el territorio autonómico. En síntesis, se trata de que las Administraciones garanticen la igualdad de prestaciones de servicios sociales a la ciudadanía con independencia del lugar de residencia.

El principio de prevención conlleva que las políticas de servicios sociales actuarán preferentemente sobre las causas que originan las necesidades sociales y darán la debida prioridad a las acciones preventivas. En suma, la prevención se concibe como una acción prioritaria que aporta medidas dirigidas a la superación de las causas de los problemas sociales.

De acuerdo con el principio de proximidad, primará la atención a la persona en su entorno, favoreciendo la integración activa en la vida de

---

(9) Advertimos que todas las definiciones son, en general, un fiel reflejo de lo que las leyes de servicios sociales declaran. Como prueba de ello, se recomienda una lectura, por ejemplo, del art. 6 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

su comunidad y reforzando el papel protagonista de las entidades locales.

Por otra parte, la innovación es un principio a partir del cual se exige promover la investigación, la aplicación de ideas y prácticas novedosas, y el uso de las nuevas tecnologías de la información para mejorar la gestión pública en el ámbito de los servicios sociales.

La incorporación con vocación de exhaustividad de tales principios básicos informadores del sistema de servicios sociales es lo que hace que las leyes autonómicas de servicios sociales tengan un inequívoco carácter o naturaleza de cabecera de su correspondiente grupo normativo, incluidas las del mismo rango normativo, que deberán interpretarse conforme a los mismos<sup>10</sup>. De esta manera, el art. 7 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre de servicios sociales de Castilla y León establece que los principios que regirán el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública orientarán la interpretación de las normas contenidas en esa ley y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo, sin perjuicio de los principios que rigen los servicios sociales en la normativa estatal básica. Desde nuestro punto de vista, el análisis de estos principios es particularmente interesante, por cuanto muestra la distancia existente entre la teoría y la práctica. Así, se citan principios como el de equidad territorial, quedando desvirtuado el énfasis puesto en el mismo por la falta de servicios o la menor calidad de estos en las zonas rurales; el principio de prevención queda igualmente en entredicho, ya que las intervenciones se focalizan esencialmente en abordar situaciones de desventaja social y no tanto en disponer con antelación de todo lo necesario para evitarlas; la proximidad es otro principio que se proclama con fuerza, enfrentándose a unas reglas de distribución competencial que no valoran lo suficiente el hecho de que el ámbito local es el escenario más propicio para conocer los problemas de la sociedad y, por tanto, ofrecer también soluciones rápidas<sup>11</sup>; y, en último lugar, innovación es un prin-

---

(10) Véase J.L. BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1992, p. 137.

(11) Es preciso recordar la polémica suscitada con ocasión de la aprobación de la LRSAL, para lo cual se aconseja el trabajo de M. ALMEIDA CERREDA, *El incierto futuro de los servicios sociales municipales*, *Anuario de Derecho Municipal*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2013.

cipio muy difícil de materializar debido a los limitados recursos económicos destinados a los servicios sociales.

De cuanto antecede, se deduce que el ordenamiento jurídico ha pretendido que los servicios sociales sean considerados como un auténtico servicio público a la altura de la Educación, la Sanidad o la Seguridad Social. Sin embargo, en los últimos tiempos se han adoptado numerosas medidas cuyo sometimiento al marco normativo descrito es bastante discutible. En definitiva, surge la reflexión sobre el valor de las disposiciones legales en este campo y la pregunta de si la posibilidad de proveer unas prestaciones con arreglo a unos principios o condicionándola a la posterior aprobación de una norma reglamentaria, no se tratará de un arma de doble filo. Sea como fuere, no puede olvidarse que los servicios sociales poseen una naturaleza contingente y son una parcela de la actividad administrativa en constante construcción y actualización, en cuanto miran hacia la realización y la protección de los intereses y necesidades sociales que cambian constantemente. Desde esta óptica, podemos llegar a entender que las normas con rango de ley aplicables a los servicios sociales no tienen más remedio que caracterizarse por un punto de abstracción. El legislador no está capacitado para pronunciarse acerca de cómo hay que hacer frente a adversidades de todo tipo, por lo que su misión consiste en ordenar esta actividad administrativa de una forma que, dentro de ese marco general de actuación, sea factible reaccionar y encontrar soluciones ante cualquier emergencia social que se atraviere. Al margen de las anteriores consideraciones, es de lamentar la tan notoria y chirriante diferencia de trato entre los principios rectores que inspiran los servicios sociales, pues los de eficiencia, economía y eficacia parecen tener un mayor peso en la práctica, a pesar de que la normativa no sugiere tal superioridad.

### ***3. Recomendaciones para una mejor satisfacción de las necesidades de las personas de edad avanzada en las áreas rurales despobladas***

Con el fin de poder avanzar en una atención residencial de calidad, el Defensor del Pueblo ha estimado que conviene tener en cuenta una serie de aspectos<sup>12</sup>. A la vista de las apreciaciones hechas por esta insti-

---

(12) Véase el *Informe anual relativo a las actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2018*, pp. 490-492.

tución, las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, y las medidas para luchar contra la despoblación propuestas por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)<sup>13</sup>, se formula una batería de recomendaciones para mejorar la prestación de los servicios sociales en las áreas rurales despobladas.

En primer lugar, el Defensor del Pueblo ha puesto de relieve que existe una gran dispersión normativa sobre los centros residenciales y los requisitos que deben reunir estos servicios para su autorización y acreditación. En su opinión, los poderes públicos deberían realizar un esfuerzo por actualizarla y armonizarla.

En segundo lugar, el Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos ha exigido mejorar los mecanismos de recopilación de datos, de forma que se pueda contar con estadísticas fiables y actualizadas respecto de los recursos de atención residencial disponibles.

En tercer lugar, sin el respaldo de unos recursos económicos apropiados, el número de plazas públicas y concertadas de atención residencial y las ratios de personal que trabaja en los centros residenciales son insuficientes. Según el Defensor del Pueblo, se necesita revisar al alza las ratios mínimas acordadas porque los usuarios con dependencia son más y su dependencia mayor. Es imprescindible también que las Administraciones se impliquen en garantizar que dicho personal responde a la cualificación necesaria para el desarrollo de sus funciones y que fomenten el impulso de actividades de formación profesional para el desempeño de los puestos de trabajo encomendados.

Con el propósito de garantizar los derechos de las personas de la tercera edad con independencia de cuál sea su lugar de residencia, es vital descentralizar la red de recursos asistenciales públicos e incentivar la apertura de geriátricos privados en las zonas rurales, lo cual permitiría acercar la prestación de esos servicios a la población rural y contribuiría al desarrollo de nuevas actividades económicas que favorecerían el asentamiento y la fijación de habitantes en el medio rural. La con-

---

(13) Véase *Documento de acción*, elaborado por la Comisión de Despoblación, págs. 18-19 (disponible en [http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento\\_de\\_accion\\_comision\\_de\\_despoblacion\\_9-05-17.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento_de_accion_comision_de_despoblacion_9-05-17.pdf)).

cesión de prestaciones económicas a las personas en situación de dependencia que optasen por los cuidados en el entorno familiar, así como la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, serían otras líneas de actuación orientadas a la consolidación demográfica<sup>14</sup>.

En cuarto lugar, es de suma importancia que las Comunidades Autónomas cuenten con unos servicios de inspección suficientemente dotados y formados para poder controlar que los centros acatan los requisitos exigidos para su funcionamiento y la calidad del servicio de atención residencial de mayores. El Defensor del Pueblo recomienda que se aprueben planes periódicos de inspección con indicadores sobre calidad, trato inadecuado y buenas prácticas. A nuestro juicio, estos planes de inspección deberían centrarse en asegurar también la plena igualdad en la calidad y la accesibilidad de los servicios sociales, con las adaptaciones necesarias en función de las características territoriales.

Debido a que una persona de edad avanzada puede perder su capacidad para consentir por un deterioro físico y mental, sería de una gran utilidad que se aprobase un texto normativo que detallara cuándo se podrían adoptar medidas de restricción de la libertad y otros derechos. Entretanto se aconseja a los poderes públicos que establezcan protocolos que determinen los supuestos excepcionales y puntuales en que tales medidas pueden llevarse a cabo, y todo ello conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a los ingresos no voluntarios<sup>15</sup>. Sin perjuicio de la oportunidad de la propuesta, es preciso advertir que varias leyes de servicios sociales ya han dado un paso adelante en este

---

(14) Entre las propuestas de reequilibrio de lo público y lo privado en los servicios sociales, F.J. VILLAR ROJAS aboga por cambiar la relación entre prestaciones técnicas, que demandan recursos materiales y personales, hacia prestaciones económicas, de modo que la red pública de centros, servicios y personal público sea menos imprescindible [*Iniciativa privada y prestación de servicios sociales. Las redes o sistemas públicos de servicios sociales*, en A. EZQUERRA HUERVA (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España: realidad actual y perspectivas de futuro*, cit., p. 115].

(15) El Defensor del Pueblo añade: «El marco legal estatal ha de recoger el objetivo de minimización de las sujeciones físicas, de forma que debe de hacerse siempre por prescripción facultativa, debe contar con consentimiento informado y resultar imprescindible para proteger la salud del afectado, su seguridad o la de terceros. Sin consentimiento, las sujeciones solo caben en situaciones de grave riesgo y si se prolongan en el tiempo deben ser comunicadas a la autoridad judicial».

sentido, regulando con un grado de detalle notablemente alto los derechos de las personas ingresadas en residencias geriátricas.

#### 4. Conclusiones

No se puede ocultar que, a pesar de la hiperactividad legisladora, la prestación de los servicios sociales dista de ser satisfactoria. Es posible que los legisladores no hayan estado acertados en su cometido, pero también estamos convencidos de que las Administraciones se han beneficiado de ello. El marco normativo del cuarto pilar del Estado del Bienestar no reconoce el acceso a las prestaciones de un modo directo e inmediato en las leyes, sino que el mismo requiere la colaboración de normas de carácter reglamentario y la tramitación de un procedimiento administrativo para concretar el plan de actuación a seguir. Tanto el incumplimiento de los plazos que tienen otorgados las Administraciones para resolver los expedientes, como el retraso en recibir las prestaciones reconocidas, han sido algunos de los principales motivos alegados en las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo e instituciones autonómicas equivalentes. Como cuestión conexas a las demoras en la tramitación, se ha planteado la necesidad de proporcionar más información a los interesados sobre el estado de tramitación de sus expedientes, así como un acceso más completo a la documentación obrante en los mismos y al estado de la lista de espera para acceder a los servicios. El procedimiento administrativo adquiere un protagonismo esencial en el ámbito de los servicios sociales, puesto que permite reconocer la situación de necesidad a que da derecho la prestación y, una vez esta es reconocida, posibilita establecer cuáles son las prestaciones a las que se tiene derecho para atender dichas necesidades. El cauce formal a través del cual se concreta la actuación administrativa adquiere así una gran relevancia como garantía del ciudadano, así como mecanismo para la definición e individualización de las prestaciones. Por ello, no debe utilizarse como un pretexto para ralentizar la efectividad de las prestaciones sociales. Máxime cuando una gran parte de los usuarios de los servicios sociales pueden ser ancianos que residen en zonas rurales que no siempre tienen los recursos, los conocimientos o el tiempo necesario para acudir a los mecanismos clásicos de control de la actividad administrativa. Igualmente entendemos que debería facilitarse la posibi-

lidad de la libre elección del profesional de referencia o la facultad de disponer de un segundo diagnóstico. En el elenco de derechos de los usuarios de los servicios sociales, debería reconocerse asimismo el derecho a poder expresar la propia voluntad de forma anticipada y a que esta sea respetada una vez que la persona tenga limitado su raciocinio o su capacidad de obrar.

Por otra parte, advertimos la escasa participación de la ciudadanía en la planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación de los servicios sociales, a pesar del mandato legal existente al respecto. Al mismo tiempo, nos cuestionamos qué sentido tiene la audiencia del interesado en el procedimiento administrativo para el reconocimiento de las prestaciones sociales, si la Administración no otorga un carácter vinculante a la voluntad manifestada por la persona afectada y decide un modelo de intervención o un plan de atención en base sólo a los medios públicos de que dispone, por cierto, muy insuficientes en las áreas rurales despobladas. La finalidad de la participación cívica prevista en las leyes de servicios sociales es integrar la deliberación en los procesos de toma de decisiones para adecuar los servicios sociales a las necesidades de las personas y a su diversidad. Por ello, consideramos que la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico podría contemplarse como una oportunidad para corregir los desequilibrios territoriales en la prestación de los servicios sociales y los restantes defectos puestos de manifiesto en el presente estudio y, sobre todo, evidenciados durante la gestión de la crisis del Covid-19.

## Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural\*

*María Antonia Arias Martínez*

*Dopo aver brevemente sottolineato l'importanza di attuare politiche abitative nel processo di inversione dello spopolamento rurale, il presente lavoro esamina le misure normative adottate dallo Stato e dalle Comunità autonome, soprattutto nei settori dello sviluppo e della pianificazione urbana, al fine non solo di mantenere e migliorare la vita delle poche persone residenti nelle zone rurali ma, soprattutto, di attirare nelle stesse zone i giovani. In questo contesto, il contributo si occupa essenzialmente dello studio della regolamentazione degli aiuti stabiliti per l'acquisizione di abitazioni nelle aree rurali, nonché dell'organizzazione di azioni di riabilitazione, rigenerazione e ristrutturazione, con l'obiettivo di recuperare e restaurare gli spazi residenziali abbandonati o degradati.*

### ***1. Consideraciones generales: el medio rural como complemento indispensable del medio urbano***

El despoblamiento, entendido como un fenómeno demográfico y territorial consistente en la reducción permanente de la población, es uno de principales problemas demográficos a los que se enfrenta, desde hace décadas, España. Si bien, esta circunstancia se intensificó a raíz de la crisis económica de 2008.

Aunque desde el punto de vista territorial estamos ante un fenómeno generalizado, los datos confirman que tiene un mayor impacto en el medio rural y afecta, sobre todo, a los pequeños municipios y a las

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.



áreas menos pobladas<sup>1</sup>. En este sentido, es importante señalar que el 80% de nuestro territorio es rural, sin embargo, tan sólo se encuentra habitado por el 20% de la población.

No obstante, la problemática demográfica con la que nos encontramos tiene características comunes con las regiones rurales y aisladas de los Estados miembros de la Unión Europea que están experimentando, igualmente, un considerable descenso del número de habitantes. Esta situación ha puesto en alerta a instituciones y organismos comunitarios que demandan, de acuerdo con lo previsto en los artículos 174 y 175 del TFUE, una política europea de cohesión contundente en la lucha contra los retos demográficos.

El principal factor de la despoblación se encuentra en las limitadas oportunidades profesionales que padecen los núcleos rurales, circunscritas, fundamentalmente, a la agricultura y al turismo. Ello se debe, entre otras razones, a la falta de inversión, la escasa infraestructura, la baja conectividad, el acceso limitado a los servicios públicos y privados y, en definitiva, a la carencia de trabajo. Esto lleva a los jóvenes a emigrar hacia las ciudades en busca de mejores perspectivas de empleo.

Cuando los flujos de salida superan de forma continuada en el tiempo a los de llegada y, además, la diferencia entre nacimientos y muertes no compensa el saldo migratorio negativo, la pérdida de habitantes va acompañada del envejecimiento y falta de renovación generacional debido a una natalidad insuficiente o inexistente. De este modo, la economía pierde consumidores, mano de obra, atractivo para la inversión, masa crítica y economías de escala para la provisión de todo tipo de bienes y servicios públicos y privados<sup>2</sup>. Todo ello, sitúa al medio rural ante un importante reto demográfico, social y económico y se convierte para los poderes públicos en un verdadero desafío para lo-

---

(1) Sobre el particular véase S.A. BELLO PAREDES, *Castilla y León vacía (vacuada): esperando a Ulises*, en *REALA-Nueva Época*, 13, 2020, p. 112 ss.

(2) En este sentido, véase el *Informe de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*, en *Senado BOCG*, 505, 17 de abril de 2015, p. 38, [http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_D\\_10\\_505\\_3392.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_505_3392.PDF) (último acceso 31/03/2020).

grar la cohesión social, económica y territorial que debe regir el Estado de bienestar<sup>3</sup>.

En este sentido, hay que tener en cuenta que esta desigualdad de oportunidades entre las ciudades y las zonas predominantemente rurales reduce las posibilidades de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) ya que no puede haber ciudades sostenibles sin áreas rurales sostenibles, es el territorio, en tanto que sistema urbano-rural, el que es sostenible o no lo es.

En definitiva, reducir las desigualdades territoriales (cohesión territorial) es fundamental para combatir la despoblación y permitir un crecimiento armónico desde el punto de vista de la sostenibilidad. Por todo ello, es necesario poner en valor el papel que desempeña el medio rural en sí mismo considerado y, a su vez, como complemento indispensable del medio urbano.

Con el fin de recuperar los valores demográficos en los núcleos rurales y alcanzar la necesaria cohesión social, económica y territorial propia del Estado de bienestar los poderes públicos en general, y las administraciones públicas en particular, deben poner en marcha una serie de actuaciones complementarias y dependientes entre sí. Esto implica que si uno de esos elementos falla el resto no prosperará y, en consecuencia, el objetivo indicado no se logrará. La formulación de una adecuada política de vivienda con la participación de los distintos niveles territoriales de poderes, como veremos en este trabajo, una intervención incondicional para frenar la despoblación y atraer nuevos habitantes para el medio rural.

## ***2. La política de vivienda elemento esencial ante el reto demográfico de la despoblación***

Son muchas las oportunidades y ventajas que brinda el medio rural ya que, como es sabido, nos proporciona la totalidad de los recursos naturales, alimentos seguros y de calidad, se localiza una mayor disponibilidad de espacio y entornos menos contaminados. Además, nos permite

---

(3) Sobre la conexión existente entre vivienda y urbanismo con los conceptos de cohesión social y territorial véase J. PONCE SOLÉ, *El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público*, 2009, <http://observatoriodesc.org/es/node/4296> (último acceso 31/03/2020).

un estilo de vida menos estresante y los costes de la vida en general, y de la vivienda, en particular, son más reducidos.

El asentamiento de nuevas familias y la llegada de personas jóvenes activas a los núcleos rurales es imprescindible para revertir el proceso de pérdida de población, el desequilibrio demográfico y compensar los efectos negativos de la escasa densidad poblacional que afecta a las zonas rurales. Ello exige un planteamiento global del problema demográfico apuntado cuya solución pasa por garantizar la viabilidad de todos y cada uno de los distintos elementos que requiere la integración, con el fin de que el medio rural alcance un desarrollo económico, alternativo, competitivo y diversificado<sup>4</sup>.

Tenemos ejemplos en países de nuestro entorno en los que se ha recuperado una amplia zona rural con fuertes desventajas naturales y demográficas. Para revertir la despoblación fue imprescindible un modelo de desarrollo holístico cuyos elementos esenciales se corresponden, como veremos, con los que rigen para el propio desarrollo urbano. Si bien, en muchos casos, dadas las peculiaridades del medio rural, se han gestionado de diferente modo<sup>5</sup>. Estos componentes esenciales o premisas del desarrollo fueron:

- Dotación de infraestructuras y equipamientos básicos y accesibilidad a suministros esenciales en condiciones asequibles y de calidad.
- Disponibilidad de servicios básicos para la población y un adecuado acceso a los mismos en factor tiempo, tanto en lo que se refiere a servicios públicos – educativos, sanitarios y sociales –, como a actividades comerciales de proximidad o una cierta oferta cultural y de ocio.

---

(4) En sentido similar véase el *Informe de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*, Senado BOCG, 505, 17 de abril de 2015, p. 48, [http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_D\\_10\\_505\\_3392.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_505_3392.PDF) (último acceso 31/03/2020). También hace referencia a esta cuestión J.M. CANALES ALLENDE, *La unidad y la coordinación de las políticas públicas territoriales como respuesta a la problemática de la España vacía*, en F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.), *La despoblación del mundo rural [Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno]*, Madrid, Aranzadi, 2019.

(5) Véase el Informe, *Combatir con éxito la despoblación mediante un nuevo modelo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Islands Enterprise*, elaborado por el grupo de visita Taix-Regio de Cuenca, Euritania, Licka-Senj, Soria y Teruel – zonas escasamente pobladas del sud de Europa –, p. 22 ss.

- Conectividad – banda ancha de internet, telefonía móvil –, comunicaciones y movilidad adecuadas.
- Marco normativo – en todos los ámbitos, desde la fiscalidad hasta la ordenación de los recursos naturales –, consecuente con las realidades y necesidades del desarrollo en el medio rural.
- Presencia y generación de actitudes de emprendimiento en el entorno social con capacidad de mantener el talento y de atraer a emprendedores a través de las oportunidades e incentivos apropiados.
- Presencia de trabajadores cualificados y de oferta educativa y de formación profesional con capacidad de atraer capital humano exógeno mediante una adecuada oferta de oportunidades laborales.
- Oferta de vivienda asequible y de calidad.

Estos parámetros son, a nuestro juicio, trasladables a la problemática demográfica que experimenta España<sup>6</sup>. Como ya se ha señalado, todas las premisas o elementos apuntados son importantes en la misma medida ya que la ausencia o insuficiencia de una de ellas implicará la imposibilidad de revertir la situación de despoblación de la concreta zona rural cuya demografía se quiera recuperar.

Se puede comprobar que entre los elementos sustanciales que es necesario asegurar para garantizar el éxito de una respuesta transversal se encuentra la implementación de una adecuada política de vivienda. En España, el acceso a una vivienda, además de ser un derecho amparado por el artículo 47 de la Constitución, se considera, junto con los servicios básicos como la sanidad o la educación, una necesidad primaria de cara a poder desarrollar un proyecto personal o familiar en un entorno concreto. En este sentido, la mayor o menor dificultad de acceso a la misma es un factor decisivo y de enorme influencia sobre la demografía.

Por ello, se entiende que una regulación oportuna de este sector podría servir para (i) atraer población joven y migrantes extranjeros en busca de empleo a zonas rurales deshabitadas. De este modo, estos habitantes accederían a mejores condiciones de vida y los municipios de lle-

---

(6) De hecho, estos son los ejes sobre los que, en mayor o menor medida, giran los distintos documentos estratégicos referidos a la despoblación y envejecimiento elaborados tanto por el Estado como por las distintas comunidades autónomas.

gada reabsorberían parte de los problemas urbanos de masificación y desempleo; (ii) mantener a la población autóctona, la mayoría de edad avanzada, con lo que necesitan viviendas construidas y/o adaptadas a sus necesidades y circunstancias personales; (iii) potenciar el atractivo de las áreas rurales, lo que en la mayoría de estos municipios despoblados requerirá labores de conservación y rehabilitación de la viviendas<sup>7</sup>. Hay que tener en cuenta que un alto porcentaje de inmuebles carecen de los requisitos de habitabilidad que actualmente se demandan en la compra de una vivienda familiar -aislamiento térmico o calefacción, por ejemplo- y requieren un profundo trabajo de reforma. En consecuencia, son necesarias soluciones técnicas y económicas ante casas abandonadas y en situación de ruina. Ahora bien, es necesario que estas labores de conservación no dificulten la revitalización y la adaptación de las viviendas a las nuevas necesidades de la población residente o vinculada<sup>8</sup>. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la rehabilitación de inmuebles serviría, a su vez, para abrir una línea de creación de empleo que permitiría el mantenimiento y la atracción de nuevos pobladores al medio rural.

### ***3. Cooperación interadministrativa en las políticas de vivienda ante el despoblamiento***

Como se acaba de señalar, el impulso demográfico exige cooperación entre las distintas áreas, departamentos, ministerios o consejerías, pero también entre todos los niveles de la Administración, esto es, las entidades locales, autonómicas, Estado e instituciones de la Unión Europea. Efectivamente, la diversidad de líneas de acción que han de empre-

---

(7) Véase en este sentido el documento elaborado por la Comisión Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias bajo el título *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España abril de 2017*, [http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento\\_de\\_accion\\_comision\\_de\\_despoblacion\\_9-05-17.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento_de_accion_comision_de_despoblacion_9-05-17.pdf) (última consulta 31/03/2020).

(8) Esta advertencia también la realiza la Comisión Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias bajo el título *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España abril de 2017*, [http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento\\_de\\_accion\\_comision\\_de\\_despoblacion\\_9-05-17.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento_de_accion_comision_de_despoblacion_9-05-17.pdf) (última consulta 31/03/2020).

derse para abordar el reto demográfico exige colaboración y actuación coordinada no sólo de carácter horizontal sino también vertical.

Existe en este momento una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico que actúa como marco de homogeneización y coordinación de las distintas políticas dirigidas a frenar y revertir el problema demográfico pero las actuaciones concretas habrán de llevarse a cabo siempre de acuerdo con el reparto competencial establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Si bien, la garantía constitucional del disfrute de una vivienda digna y adecuada, es una responsabilidad compartida de todos los poderes públicos, desde el punto de vista estrictamente competencial, cabe recordar que, en virtud de lo previsto en el artículo 148.3 de la Constitución, todas las comunidades autónomas han asumido a través de sus estatutos de autonomía, competencias exclusivas en materia de vivienda. No obstante, debido al sistema de reparto competencial configurado en el texto constitucional español, ello no ha implicado un monopolio absoluto de este sector por parte de aquellas ya que el Estado, con apoyo en títulos competenciales estatales de carácter transversal, como el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE), o las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), también ha incidido en la regulación de esta materia.

Por otra parte, el papel de Ayuntamientos y Diputaciones puede ser esencial en la medida en que desde la Administración autonómica y estatal generen medidas y herramientas para hacerla efectiva. Hay que tener en cuenta que la legislación autonómica atribuye a los Municipios, en materia de vivienda, una serie de facultades como: (i) la ordenación, promoción y gestión; (ii) la adjudicación y control de los alojamientos de su titularidad; (iii) la inspección; (iv) medidas de intervención para garantizar un uso adecuado de las edificaciones y (v) la potestad sancionadora en la materia.

En definitiva, es necesario que todos estos niveles de Administración con competencias en materia de vivienda incorporen la perspectiva demográfica en la producción normativa y en la elaboración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y de todas las acciones que desarrollen en dicho sector.

A continuación, se tratará de examinar qué medidas, en materia de vivienda han sido puestas en marcha por los distintos niveles territoriales de actuación con el fin de revertir el despoblamiento rural.

#### *4. Planificación y medidas normativas estatales en materia de vivienda frente al despoblamiento*

El Estado, con apoyo en su competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), ha aprobado sucesivos planes de vivienda desde el establecido para el periodo 1981-1983, hasta el actual Plan estatal de vivienda 2018-2021, regulado por el Real Decreto 106/2018 de 9 de marzo<sup>9</sup>.

El plan de vivienda inmediatamente anterior al actual, esto es, el aprobado para el periodo 2013-2016, posteriormente prorrogado durante el año 2017, con el fin de responder a la realidad económica, financiera y social imperante en España en ese momento, afectada, como se sabe, por una crisis económico-financiera que se manifestaba con especial gravedad en el sector de la vivienda, trató de reorientar las políticas previas en esta materia con un cambio de modelo caracterizado, según dispone la propia la propia exposición de motivos de la norma, por su “vocación social”<sup>10</sup>. Ello derivó en fomentar el alquiler de vivienda frente a la compra de vivienda y en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>11</sup>.

---

(9) <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-3358-consolidado.pdf> (última consulta 31/03/2020). Véase un estudio detallado del vigente Plan de Vivienda en el trabajo de N.A. GUILLÉN NAVARRO, *La nueva política de vivienda en España y su incidencia en el Plan 2018-2021*, en *RvAP*, 15, 2019, pp. 53-102. Sobre los Planes de vivienda anteriores puede consultarse F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *La planificación de la vivienda protegida*, en F. LÓPEZ-RAMÓN (dir.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2010, p. 349 ss.

(10) Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, p. 6, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-3780-consolidado.pdf> (última consulta 31/03/2020).

(11) Una descripción detallada y una valoración crítica sobre el Plan de Vivienda 2013-2016 puede verse en M. VAQUER CABALLERÍA, *Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica*, en T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (dir.), *Los servicios públicos tras la crisis económica. En especial la asistencia sanitaria en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 230 ss.

Más allá del éxito que haya tenido, o no, este Plan en el cumplimiento de sus objetivos, lo cierto es que, por lo que ahora interesa, no diseñó ninguna política específica frente al despoblamiento rural a pesar de que, en ese momento, a raíz de la crisis económica iniciada en el 2008, se había intensificado el problema demográfico.

Por lo tanto, no será hasta el actual Plan (2018-2021) cuando de forma incipiente y limitada se aproxime al escenario de la política de vivienda, la situación, ahora endémica, de despoblamiento rural. Como se verá, con las medidas adoptadas se trata, por un lado, de solventar el gravísimo problema de acceso a la vivienda que experimentan las personas jóvenes y, por otro, de atraer esta población al medio rural. Si las medidas adoptadas fuesen efectivas, contribuirían a revertir los problemas demográficos de la despoblación y el envejecimiento en el medio rural, así como a ayudar a la reactivación de la economía en dichas zonas. Concretamente, el Plan actual prevé dos *líneas de ayudas para los jóvenes* (mayores de edad y menores de 35 años). Por un lado, las que van dirigidas a facilitarles el acceso a la vivienda habitual y permanente con dos opciones de ayuda, alquiler o compra, no simultaneables entre sí. Y, por otro, se regula la obtención de subvenciones que tienen como finalidad la mejora del alojamiento. En este último caso, el artículo 61 de la norma dispone que «Se incrementarán en un 25% las ayudas unitarias reguladas en los programas de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas y de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural cuando se otorguen a beneficiarios que sean personas mayores de edad y menores de treinta y cinco años en el momento de la solicitud y las actuaciones se realicen en municipios de pequeño tamaño». En definitiva, si cualquiera de estas actuaciones se realiza en un municipio pequeño y los beneficiarios son personas jóvenes se elevará en un 25% la cuantía de la ayuda.

A los efectos de este Plan, se entiende por municipio de pequeño tamaño el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes, de los cuales, la mayoría se encuentran integrados en el medio rural.

Por lo que se refiere a las modalidades de ayudas previstas para el acceso a la vivienda de las personas jóvenes, el Plan diferencia, como se



ha señalado, entre ayuda para el «alquiler» de vivienda habitual y permanente, y la ayuda para la «adquisición» de vivienda habitual y permanente «localizada en un municipio de pequeño tamaño».

Esta regulación implica que, mientras el alquiler se subvenciona con independencia de la localización de la vivienda, la ayuda para la adquisición de la misma está condicionada a que la compra se realice en un municipio de menos de 5.000 habitantes. Hay que tener en cuenta que el Plan pone especial énfasis en el fomento del alquiler, como una de las fórmulas más adecuadas para el acceso a la vivienda. No obstante, esta ayuda no se podrá compatibilizar con ninguna otra ayuda para el pago del alquiler prevista en el propio Plan o que puedan conceder las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Corporaciones Locales o cualesquiera otras Administraciones o Entidades Públicas. Sin embargo, la ayuda para la adquisición de vivienda que deberá destinarse, obligatoriamente, a la adquisición de vivienda habitual y permanente «localizada en un municipio de pequeño tamaño», será compatible con cualquier otra ayuda para el mismo objeto que otorgue cualquier otra institución pública o privada.

Con esta medida, además de facilitar el acceso a un alojamiento a jóvenes que pueden tener mayores dificultades para adquirir una vivienda en el mercado, se trata de atraer o, en su caso, mantener este segmento de población en localidades poco pobladas y, al mismo tiempo, se pretende asegurar su permanencia en las mismas. En este sentido, hay que tener en cuenta que la norma exige, al beneficiario de la ayuda económica, para la compra de la vivienda que esta constituya su residencia habitual y permanente «por un plazo mínimo de cinco años desde la fecha de adquisición, debiendo ser ocupada en el plazo máximo de tres meses desde su entrega por la entidad vendedora». Ahora bien, este «plazo de cinco años podrá ser inferior cuando sobrevengan cambios de domicilio por razones laborales o cuando se enajene la vivienda reinvirtiendo el total del importe obtenido con la enajenación en la adquisición de otra vivienda habitual y permanente que se adecue a las nuevas circunstancias familiares del beneficiario» (art. 57.2.c).

En definitiva, con las medidas expuestas, el Estado trata de estimular la llegada de población joven a los municipios despoblados la mayo-

ría de los cuales se encuentran integrados, como el propio Plan señala, en el entorno rural.

El derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada debe hacerse efectivo, asimismo, para las personas en edad avanzada por lo que el Plan de vivienda trata de afrontar, como no podía ser de otro modo, los concretos problemas habitacionales que afectan a los mayores. No obstante, es necesario precisar que la planificación actual no ofrece una política específica para aquellos que habitan los municipios en vía de despoblamiento a pesar de que el vaciamiento rural y el reto demográfico del envejecimiento tienen una estrecha conexión.

Así pues, con el fin de dar respuesta a las necesidades particulares de las personas en edad avanzada, la norma estatal planifica, fundamentalmente, dos tipos de soluciones en materia de vivienda. Por un lado, con carácter concreto para este segmento de población, el Plan contiene el «programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad». Aunque nada dice la norma al respecto, cabe entender que la construcción de este tipo de alojamiento en los núcleos rurales despoblados podría tener grandes ventajas como, por ejemplo, disponer de amplios espacios para su construcción, ausencia de contaminación, vida menos estresante y más saludable.

Además, el Plan exige que estos edificios o conjuntos residenciales cuenten con instalaciones y servicios comunes, lo que puede suponer la atracción de nueva población trabajadora conformada por un variado grupo de profesionales que den cobertura a las necesidades de asistencia social, atención médica básica veinticuatro horas disponible y cercana, limpieza y mantenimiento, dispositivos y sistemas de seguridad, restauración, actividades sociales, deportivas, de ocio y culturales, así como terapias preventivas y de rehabilitación. Ahora bien, para que la implantación de este programa prosperase sería necesario que el núcleo rural se viese arropado por el resto de elementos indispensables (infraestructuras, conectividad, emprendimiento, etc.) para revertir el despoblamiento que exige, como ya se ha señalado, una actuación de carácter holístico.

En segundo lugar, el Plan responde al reto del envejecimiento en un sentido transversal a través del «Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad de viviendas»

y del «Programa de regeneración y renovación urbana y rural». En ambos está previsto el incremento del importe de las ayudas inicialmente previstas, cuando el beneficiario sea una persona mayor de 65 años. Llama la atención que este aumento en la financiación no esté establecido, en relación con este colectivo, en el ámbito del «Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas» teniendo en cuenta que las actuaciones subvencionables en el marco de este programa son condiciones de habitabilidad de las que carecen, sobre todo en el medio rural envejecido, las viviendas de las personas mayores.

##### ***5. Directrices y medidas normativas autonómicas en materia de vivienda frente al despoblamiento. Especial referencia a las actuaciones integrales de rehabilitación, regeneración y renovación de los núcleos rurales en la legislación de la Comunidad Autónoma de Galicia***

Una buena parte de las comunidades autónomas han elaborado documentos estratégicos frente a la despoblación y el envejecimiento y, en todos ellos, se hace referencia, en mayor o menor medida, a la vivienda como uno de los ejes de actuación para afrontar el reto demográfico de la despoblación<sup>12</sup>.

Estas directrices, o agendas programáticas, con el fin de potenciar la función residencial permanente de los espacios rurales realizan varias propuestas, de entre las que destacan, las relativas a la adopción de medidas de carácter fiscal y la realización de actuaciones administrativas, centradas, estas últimas, fundamentalmente, en los programas y normas para la rehabilitación, conservación y renovación de la vivienda en los núcleos rurales.

---

(12) Véase Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación, <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=987281220505>. Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027, <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/Plan-Demogr%C3%A1fico-Asturias-2017-2027.pdf>. Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020, <https://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/701/300/NUEVA%20AGENDA-Revisada%20con%20Acuerdo%2044-2017.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobnocache=true>. Plan para la dinamización democrática de Galicia 2013-2016, Horizonte 2020, [https://www.xunta.gal/c/document\\_library/get\\_file?folderId=577713&name=DLFE-19604.pdf](https://www.xunta.gal/c/document_library/get_file?folderId=577713&name=DLFE-19604.pdf). Agenda para la población de la Rioja 2030, <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/agenda-poblacion/images?idMmedia=1094443>.

Por lo tanto, son las normas urbanísticas las que en este contexto deben tener como objetivo mejorar la calidad de vida y la cohesión social y territorial de la población, en especial mediante su acceso a una vivienda digna en un entorno adecuado con las dotaciones urbanísticas correspondientes.

Como es sabido, existe una íntima y estrecha relación entre vivienda, suelo y urbanismo. Así lo pone de manifiesto el artículo 47 de la Constitución y se refleja tanto en la regulación estatal básica (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), como en las abundantes y diversas normas legales aprobadas en la materia por la práctica totalidad de los parlamentos autonómicos.

Será, por lo tanto, la normativa urbanística autonómica la herramienta legal que arbitre los procedimientos y la forma jurídica de actuación para dar respuesta al reto de la despoblación mediante la recuperación y mejora de los espacios rurales y de sus edificaciones. En este contexto, cabe hacer referencia a la reciente normativa urbanística aprobada por la Comunidad Autónoma de Galicia, la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia (en adelante LRRRGA), en la que destaca que «la *rehabilitación y la reutilización de los espacios residenciales abandonados o degradados*, ya sea en las ciudades, los pueblos o los *núcleos rurales*, juegan un papel fundamental en las *políticas de vivienda* como solución eficiente, sostenible y de futuro a la hora de dar respuesta a las necesidades de vivienda de la población, de conservar el patrimonio construido y de aminorar los impactos en el medio»<sup>13</sup>. No obstante, previamente, la Ley 2/2016, de 2 de febrero, del Suelo de Galicia, apuntaba en el mismo sentido al se-

---

(13) Así lo expresa la Exposición de Motivos de la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia. Las cursivas que aparecen en el entrecuadrado son nuestras. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-7839>. Hay que tener en cuenta, como señala F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, *La necesaria densificación de las ciudades guiada por la regeneración y renovación urbana para lograr su resurgir efectivo y sostenible*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 327, 2019, p. 37, que en todo este proceso de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbana parece que, necesariamente, han de converger dos tendencias, la sostenibilidad urbana y la reforma interior de las poblaciones que se encuentran estrechamente unidas hasta el punto de que es difícil entender una sin la otra.

ñar que una de las finalidades de la actividad administrativa en materia de urbanismo es el fomento de la ordenación y mejora de los núcleos rurales evitando la degradación y la pérdida de las construcciones tradicionales, favoreciendo el uso y disfrute del medio rural<sup>14</sup>. También la Ley 8/2012 de 29 de junio, de vivienda de Galicia (en adelante LVG) considera como objeto de atención prioritaria, por parte de las administraciones públicas con competencia en materia de vivienda, «la rehabilitación del patrimonio inmobiliario residencial como forma de garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y como medida de protección del patrimonio cultural y arquitectónico, del medio ambiente, del paisaje y del territorio» (art. 90).

Por lo tanto, la conservación de las edificaciones y de los asentamientos en los ámbitos rurales debe ayudar, como señala la exposición de motivos de la LRRRGA, a «mantener un mejor equilibrio en el reparto de la población sobre el territorio, a fin de evitar el abandono y la despoblación de estas zonas y facilitar el mantenimiento de actividades económicas y de servicios que de otra forma están abocados a desaparecer». En consecuencia, los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación de los núcleos rurales son esenciales para (i) la conservación del patrimonio edificatorio, (ii) el mantenimiento de sus usos característicos y de su población tradicional, y (iii) conseguir atraer a las nuevas generaciones que se asienten en los espacios renovados.

Por esta razón la LRRRGA se preocupa de regular de forma amplia las actuaciones integrales de rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas afianzando la superación del enfoque normativo, hasta ahora más preocupado de las actuaciones aisladas en edificios y viviendas<sup>15</sup>. Esta regulación se contiene en el Título II de la norma bajo la rúbrica «áreas de intervención en el medio urbano declaradas por la Adminis-

---

(14) Art. 5.h) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.

(15) Véase en este sentido M.A. ARIAS MARTÍNEZ, M. PARAJÓ CALVO, *Rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbana en Galicia*, en Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, 45 (en prensa). Asimismo, señala M.J. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas en el ámbito de la Comunidad Autónoma Gallega. Breve recesión sobre la normativa existente en torno al particular*, en *Práctica Urbanística*, 138, 2016, p. 138, *laleydigital.es*, «el legislador gallego comenzó a referirse a las actuaciones integrales de rehabilitación “al unísono con la normativa estatal”, en el marco del plan 2013-2016».

tración autonómica». Las mismas son definidas por el legislador como «el conjunto edificatorio urbano o rural, continuo o discontinuo, que precise de un apoyo público para atender a la rehabilitación o sustitución de los edificios y a la calidad ambiental y urbanística del ámbito» (art. 46.1).

El alcance de la intervención en dichas áreas puede comprender (i) actuaciones de renovación y mejora de la urbanización, de los espacios públicos y demás dotaciones urbanísticas o de las infraestructuras y servicios urbanos, y (ii) la articulación de medidas sociales, ambientales y económicas que estén enmarcadas en una estrategia administrativa global, integrada y unitaria (art. 46.3).

Se prevén, en función de su ámbito y características tres tipos de áreas: (i) Área de rehabilitación integral (ARI), (ii) Área de regeneración urbana de interés autonómico (Rexurbe) y (iii) Núcleos rurales en estado de abandono.

### ***5.1. Áreas de rehabilitación integral rural***

Las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) no son una novedad en la normativa gallega ya que tal y como señala el apartado IV de la exposición de motivos de la LRRRGA, la finalidad que persigue esta regulación es la potenciación de las ARI ya existentes, «para darles un contenido más amplio a las actuaciones a realizar y prever la financiación de las actuaciones dentro de su ámbito».

Efectivamente, la Lvs ya distinguía entre «las actuaciones de rehabilitación de carácter aislado» y las «actuaciones en el área de rehabilitación integral». Estas, según lo dispuesto en la LVG, tienen por objeto la intervención sobre un conjunto de edificaciones con usos residenciales que se encuentren en situación de deterioro, tanto en el medio urbano como en el rural, a los efectos de mejorar la habitabilidad de las viviendas ubicadas en los cascos urbanos, conjuntos históricos, manzanas o barrios, municipios rurales o núcleos singulares, de tal manera que «mejoren la calidad de vida de sus habitantes, satisfagan las necesidades de vivienda de la ciudadanía y supongan una recuperación del patrimonio edificado y de los espacios urbanos o rurales» (art. 95).

De acuerdo con la regulación contenida en la LRRRGA la declaración de las ARI afecta a ámbitos urbanos, clasificados como suelo urbano o sue-

lo de núcleo rural, en estado de deterioro, y posibilita el acceso a la financiación para realizar conjuntamente obras de rehabilitación, si fuese el caso de sustitución, e intervenciones en los espacios públicos.

Resulta de especial interés para el objeto de este estudio, hacer referencia, dentro de la clasificación de las ARI que realiza la LRRRGA, a las Áreas de rehabilitación integral rural cuando se trate de rehabilitación de municipios con menos de cinco mil habitantes y su configuración sea predominantemente rural. La norma exige que el ámbito delimitado tenga, como mínimo, veinte viviendas.

Además, en estas áreas podrán delimitarse, en su caso, uno o más ámbitos de actuación en cuyo caso el Ayuntamiento o la Administración autonómica, delimitarán el ámbito de actuación mediante un acuerdo administrativo de identificación de la actuación aislada de rehabilitación.

Por lo tanto, estas áreas (i) se declaran por la Administración autonómica, por solicitud de los Ayuntamientos, (ii) se prevé que puedan delimitarse en ellas ámbitos de actuación y (iii) los efectos de su declaración consisten en posibilitar el acceso a la financiación de los planes y programas de ayudas autonómicas y estatales supeditado al cumplimiento de requisitos (además de la aplicación de las medidas previstas en la propia LRRRGA).

### ***5.2. Áreas de regeneración urbana de interés autonómico (Rexurbe)***

Una de las novedades de la LRRRGA SON las áreas de regeneración urbana de interés autonómico (Rexurbe) que, a su vez, pueden comprender zonas de especial necesidad de rehabilitación (ZER).

De acuerdo con la norma, las áreas Rexurbe podrán ser declaradas en aquellos ámbitos especialmente degradados cuya delimitación coincida, total o parcialmente, con un conjunto histórico declarado bien de interés cultural (Bic), para que puedan realizarse actuaciones de rehabilitación al mismo tiempo que se articulan medidas sociales, urbanísticas, ambientales y económicas, enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

Para que un ámbito con la consideración de conjunto histórico y con la declaración de Bic pueda declararse como Rexurbe debe encontrarse en la siguiente situación:

- Un proceso de degradación arquitectónica, urbanística o ambiental, motivada, entre otros factores, por la obsolescencia del parque edificado, la inadecuación a las necesidades poblacionales, los déficits notorios y generalizados en la calidad de las viviendas, los equipamientos, dotaciones y servicios públicos del ámbito, la degradación ambiental de la zona y la falta de conservación de bienes y conjuntos edificatorios sujetos a cualquier régimen de protección del patrimonio cultural.
- Situaciones demográficas delicadas, derivadas de una pérdida sustancial o envejecimiento generalizado de la población, o por un crecimiento excesivo no asumible urbanísticamente.
- Existencia de graves problemas económicos y sociales, desaceleración constante de la tasa de actividad económica y porcentajes significativos de población que perciba pensiones asistenciales o no contributivas o en riesgo de exclusión social.

El ámbito territorial de actuación podrá ser continuo o discontinuo e incluirá un mínimo de cincuenta inmuebles con necesidades de intervención. Además, esta declaración Rexurbe puede realizarse en relación con una zona que esté comprendida en un ARI, cuando sólo en esa zona se den las situaciones de deterioro y circunstancias señaladas. A su vez, cabe la declaración de una zona de especial necesidad de rehabilitación (ZER), dentro de un área Rexurbe, en relación con «edificios específicos o conjuntos de ellos cuando sea preciso realizar una intervención urgente debido a su estado de deterioro y a su especial incidencia para la recuperación del ámbito, o venga motivado por el interés general de ciertas actuaciones para facilitar la instalación de dotaciones o equipamientos que tengan una especial relevancia o constituyan un importante impulso para la recuperación económica o social del ámbito».

Los efectos de esta declaración son verdaderamente trascendentes: (i) por un lado, llevará implícita la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación de los bienes y derechos precisos, a efectos del régimen de expropiación, venta o sustitución forzosa; y (ii) por otro, «determinará la posibilidad de que puedan ejecutarse proyectos de obras que sean disconformes con el planeamiento urbanístico de aplicación», empleando el procedimiento de la Ley gallega 3/2016, de 1 de



marzo, de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés.

Estas áreas, al igual que las ARI, también se declaran por la Administración autonómica previa solicitud de los Ayuntamientos. Asimismo, está prevista la posibilidad de que se puedan delimitar ámbitos de actuación y, finalmente, los efectos de su declaración consisten en posibilitar el acceso a la financiación de los planes y programas de ayudas autonómicas y estatales supeditado al cumplimiento de requisitos.

### ***5.3. Los núcleos rurales en estado de abandono***

Dentro de las áreas de intervención reguladas en el Título II de la LRRRGA también se encuentra, como se ha señalado, los *núcleos rurales en estado de abandono* a cuya regulación se dedica el capítulo IV del citado Título.

A diferencia de las áreas de intervención en el medio urbano declaradas por la Administración autonómica, en el caso de los núcleos rurales en estado de abandono el enfoque de la norma no es tanto el de facilitar el apoyo público, en el sentido del acceso a financiación de planes y programas, sino el de facilitar la información y la gestión para posibilitar su venta o alquiler con la finalidad de alcanzar su rehabilitación. Así que compete declararlos y gestionarlos a los Ayuntamientos, correspondiendo a la Comunidad Autónoma el soporte y la difusión a nivel autonómico de la información.

Se trata, en definitiva, de «facilitar las actuaciones integrales de rehabilitación» para lo cual «los Ayuntamientos podrán declarar como núcleo rural en estado de abandono a los núcleos constituidos por la agrupación de varias edificaciones con uso de vivienda junto con el espacio público que las aglutina y les confiere su carácter, o bien estructurados de acuerdo con alguna de las tipologías características de los núcleos rurales tradicionales, y en el que todas o la mayor parte de las edificaciones residenciales están desocupadas y en estado de ruina».

A partir de esta declaración, la LRRRGA propone formas de actuación para posibilitar su rehabilitación, fundamentalmente, mediante la indagación de la identidad de la propiedad de las edificaciones, que permita la inclusión de las edificaciones en un registro público, el Registro de Núcleos Rurales Abandonados, de creación voluntaria por los ayunta-

mientos, para llevar a cabo un procedimiento público de venta o alquiler, siempre contando con el concurso de la voluntad de la propiedad. Asimismo, se puede habilitar en dicho registro una sección específica para incluir, a solicitud de sus propietarios, las viviendas abandonadas que no se encuentren incluidas en un núcleo declarado abandonado, con el fin de incluirlas en el procedimiento público de venta o alquiler. Además, la LRRRGA prevé la creación, a nivel autonómico, de una plataforma informática que pondrá a disposición de los ayuntamientos con el fin de que incluyan los datos de los registros municipales para la difusión de dichos procedimientos de venta o alquiler.

### *6. Reflexión final*

La mayoría de las provincias españolas sufren un problema grave de despoblación especialmente acusado en las zonas rurales de donde emigran, hacia las grandes ciudades, las personas jóvenes en busca, fundamentalmente, de mejores condiciones de empleo. Como es sabido, este fenómeno demográfico compromete inexorablemente la economía y pone en riesgo la cohesión social y territorial. Por ello, son muchas las medidas que desde las más diversas perspectivas se deben adoptar de forma conjunta y complementaria y, a su vez, de forma coordinada desde los distintos niveles territoriales de poder, con el fin de revertir el grave descenso demográfico que acusa, sobre todo, el medio rural.

Uno de los elementos esenciales en este proceso de recuperación es la implementación de una adecuada política de vivienda para lo cual es imprescindible la colaboración y actuación coordinada de la Administración estatal, autonómica y local en el ámbito de sus respectivas competencias normativas y ejecutivas. Así, bajo la cobertura del título competencial de carácter transversal, planificación general de la actividad económica, el Estado ha venido aprobando periódicamente con carácter plurianual sucesivos planes de vivienda. Sin embargo, a pesar de que el problema demográfico (despoblamiento y envejecimiento) que afecta al medio rural es palpable desde hace décadas, no será hasta el Plan de vivienda actual (2018-2021) cuando se realice un enfoque de la política de fomento en materia de vivienda con el fin de facilitar a las personas jóvenes la adquisición de un alojamiento adecuado en dicho ámbito, previa garantía de su permanencia en el mismo.

Por su parte, las comunidades autónomas han incluido en sus normas urbanísticas y de vivienda una regulación detallada y orientada a la rehabilitación y recuperación de los espacios residenciales degradados y abandonados como resultado, en algunos pueblos pequeños y núcleos rurales, del descenso demográfico y del envejecimiento de su ya reducido número de habitantes. Para ello, se potencian las áreas de rehabilitación integral y se prevén, por parte de alguna Comunidad Autónoma, nuevos instrumentos de intervención, para facilitar actuaciones integrales de rehabilitación de los previamente declarados «núcleos rurales en estado de abandono». En la gestión de todos estos procesos están implicados desde el primer momento los ayuntamientos.

En definitiva, a través de la actividad legislativa estatal y autonómica se han dispuesto una serie de actuaciones administrativas que deberían contribuir a hacer afectiva la política de vivienda prevista, precisamente, para afrontar el despoblamiento y envejecimiento que padecen los núcleos rurales. Al mismo tiempo dichas medidas normativas tienen el efecto de proporcionar una solución alternativa al problema habitacional que afecta a colectivos, como las personas jóvenes, que se encuentran en la actualidad con serias dificultades para acceder a través del mercado a una vivienda digna y adecuada a los estándares de calidad marcados por la normativa vigente.

## Despoblación, ayudas de Estado e impuestos directos sobre la actividad empresaria\*

*Ignacio Calatayud Prats*

*Lo spopolamento crea disuguaglianze tra i cittadini in termini di opportunità e un aumento dei costi e dell'accessibilità ai servizi di base. Al fine di contrastare lo spopolamento, in alcuni settori si propone una tassazione differenziata e più favorevole per le attività economiche nelle zone spopolate; va notato, tuttavia, che ciò può violare la libertà d'impresa e la libera concorrenza. La possibilità che il legislatore spagnolo (Stato e Regioni) introduca un regime differenziato, una minore tassazione delle attività economiche nelle zone spopolate, dipende ed è strettamente condizionata dalle norme di regolamentazione degli aiuti di Stato da parte dell'Unione europea.*

### **1. Introducción: despoblación, actividad de fomento y libre competencia**

El Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas, convinieron en la VI conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017 elaborar una Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, de naturaleza global y transversal, con el objetivo de diseñar una respuesta para paliar el despoamiento territorial que sufre España.

En concreto y como dato cabe destacar que el 48% de los municipios españoles está por debajo de 12,5 habitantes por Km<sup>2</sup>, ratio que la Unión Europea califica como de riesgo de despoblación e, igualmente, el 38,1% de los municipios está por debajo de 8 habitantes por Km<sup>2</sup>, ratio que la Unión Europea califica como riesgo severo de despoblación.

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

Diferentes estudios demuestran que la despoblación genera una desigualdad de oportunidades entre los ciudadanos y un aumento de los costes y de la accesibilidad a los servicios básicos<sup>1</sup>, desigualdad que obliga a promover acciones que tengan por objeto mitigar o paliar la misma.

Pues bien con el fin de paliar la despoblación y los efectos por ella generados las Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico fijan una serie de líneas de acción entre las que destaca facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el *fomento* del emprendimiento. En concreto, la fijación de población en el territorio despoblado requiere convertirlo en un espacio de oportunidades en el que la generación de actividad económica aproveche los recursos locales. En definitiva se pretende el fomento de las actividades económicas en las zonas despobladas con el fin de reactivarlas y fijar la población<sup>2</sup>. Precisamente, la acción de fomento, tal y como fue definida por JORDANA DE POZAS es «La acción encaminada a proteger o promover las actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos»<sup>3</sup>.

Sin duda alguna las ayudas e incentivos económicos se han erigido, en efecto, en uno de los medios más característicos y habituales de las políticas económicas y sociales de los Estados, pues a través de los mismos se puede lograr el encauzamiento y la orientación de las actividades privadas en la dirección deseada sin necesidad, ni de asumir los medios necesarios para la gestión (servicio público) ni la utilización de técnicas coactivas (policía)<sup>4</sup>.

Como señala PAREJO ALFONSO, la acción de fomento más importante es la que empleando estímulos de contenido económico (ayudas o subven-

---

(1) Cfr., el informe *Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población*, realizado por EPRS Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, septiembre de 2016, pp. 6-8.

(2) Cfr., Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, pp. 38 y 39.

(3) Vid., L. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo*, en *Revista de Estudios Políticos*, 48, 1949, p. 46.

(4) Cfr., STS de 27 de mayo de 1977 (Ar. 3229).

ciones), utiliza la política pública de dirección de la economía y tiene por objeto la acción económica o empresarial de los particulares, adquiriendo progresivo relieve dentro la actividad de fomento, la política regional de desarrollo de las regiones deprimidas, desfavorecidas o atrasadas<sup>5</sup>.

Pues bien dentro de los medios de fomento económicos, esto es, aquellos que de un modo directo determinan la percepción de una cantidad o la dispensa de un pago obligatorio<sup>6</sup>, se encuentran las ayudas de tipo tributario (exenciones, tipos reducidos, deducciones, etc.).

Precisamente, dentro de las medidas de ayuda que se proponen para la lucha contra la despoblación se encuentra el establecimiento de bonificaciones o deducciones especiales en impuestos de actividades profesionales y empresariales para quienes desarrollen su actividad y tengan su residencia habitual en zonas de prioridad demográfica<sup>7</sup>.

Ahora bien una tributación diferenciada y más favorable para aquellas actividades económicas que se desarrollen en las zonas despobladas o, lo que es lo mismo, la actividad de fomento mediante ayudas públicas a aquellas actividades económicas que se desarrollen en dichos territorios, puede suponer un atentado contra la libertad de empresa y la libre competencia<sup>8</sup>, razón por la cual van a ser limitadas<sup>9</sup>.

---

(5) Cfr., L. PAREJO ALFONSO, en *Derecho Administrativo*, Ariel, 2003, p. 675.

(6) Vid., L. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo*, cit., p. 53.

(7) Así lo propone el Documento de Acción de la Comisión de Despoblación de la FEMP *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, 2017, p. 14. En el mismo sentido se pronuncia el Documento de posición *Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa* (SSPA), p. 20.

(8) Como expresa F. SAINZ MORENO, *Orden público económico y restricciones a la competencia*, en *RAP*, 184, p. 607, «en sentido jurídico, libre competencia significa igualdad de los competidores ante el Derecho».

(9) Como manifiesta J.M. GIMENO FELIÚ, *Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)*, en *RAP*, p. 155, las técnicas de fomento del desarrollo económico «se encuentran condicionadas por dos concretos “escenarios” sobre los que deben articularse: el derecho de libertad de empresa consagrado en el artículo 38 de nuestra Constitución y el principio de libre competencia a que se refiere el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea».

Podemos afirmar que la actividad de fomento mediante ayudas a la actividad económica supone un conflicto o dialéctica entre dos facetas del derecho a la igualdad, por un lado el derecho de igualdad de oportunidades, y por otro la libre competencia que implica no solo la igualdad en la competencia sino también la libre concurrencia en condiciones de igualdad<sup>10</sup>. En efecto, sin perjuicio de que los incentivos económicos a la actividad empresarial, entre los que se encuentran los incentivos tributarios, son uno de los mecanismos más eficientes para la promoción o redirección de la iniciativa económica privada, cabe indicar que el intervencionismo estatal mediante las ayudas económicas a favor de las empresas puede suponer un obstáculo insuperable a la libre competencia y al funcionamiento del mercado<sup>11</sup>.

La concesión de ayudas públicas por parte de las Administraciones constituye una forma de intervención pública en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, puede alterar el funcionamiento de los mercados, introduciendo distorsiones al juego competitivo y a la eficiencia de los mismos. El intervencionismo arbitrario mediante la concesión de ayudas públicas por parte de los poderes públicos, conduce, según demuestra la experiencia, a una reducción de la competitividad de las empresas, al debilitamiento de las economías y, en última instancia, al perjuicio sobre el bienestar económico general y del consumidor en particular<sup>12</sup>.

Es patente que una asignación arbitraria y caprichosa de ayudas económicas a las empresas puede erosionar la libre competencia en tanto

---

(10) Cfr., M. ARAGÓN REYES, *Constitución Económica y libertad de empresa*, en J.L. IGLESIAS PRA-DA (COORD.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, vol. 1, 1996, p. 175.

(11) Como indica A. DESCALZO GONZALEZ, *Ayudas públicas y defensa de la competencia*, en M. GARCÉS SANAGUSTIN, A. PALOMAR OLMEDA (COORD.), *Derecho de las Subvenciones y ayudas públicas*, 2011, pp. 213-214, «La necesidad de arbitrar un sistema de control sobre las ayudas públicas responde, como se sabe, a las alteraciones que su concesión a las empresas pueden producir en el mercado. De un lado, las ayudas públicas pueden impedir la libre competencia, dado que restan eficacia a la asignación de los recursos y, por otra parte, las ayudas deben examinarse desde el punto de vista de las empresas competidoras de la ayudada, que ven, paradójicamente, como los impuestos que pagan sirven para beneficiar a su competidor por ser más ineficiente».

(12) Cfr., el Informe anual sobre ayudas públicas de la Comisión Nacional de la Competencia, Madrid, 2010, p. 4.

en cuanto interfiere o puede interferir en el empleo eficiente de los recursos y los intercambios comerciales y esta es la razón por la cual la Unión Europea asume un papel preponderante en la regulación y control de las ayudas de estado a la empresas.

En efecto, el artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) atribuye a la Unión la competencia exclusiva para el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior. El control de las ayudas de Estado forma parte de la Política de Competencia de la UE, y la Comisión se erige como la máxima responsable de dicho control. Las ayudas públicas han demostrado ser uno de los instrumentos por los que más puede resultar afectada la competencia, dada la gran capacidad económica y regulatoria de los Estados y las administraciones públicas<sup>13</sup>. La razón de ser del control de las ayudas públicas en el ámbito de la Unión Europea y la atribución a la Comisión es obvio: la salvaguarda de uno de los principales objetivos de la Unión, en concreto, la creación de un mercado único, un mercado interior en el que se garanticen la igualdad y la equidad de todos los operadores económicos, con independencia del Estado miembro del que procedan, y que reúna las condiciones de libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales<sup>14</sup>.

En definitiva la viabilidad de que el Legislador español (Estado y Comunidades Autónomas) introduzcan un régimen diferenciado, una menor tributación a las actividades económicas que se realicen en las zonas despobladas, va a depender y va estar estrictamente condicionada por la normativa comunitaria<sup>15</sup>, cuyo estudio se hace, por tanto, obligatorio<sup>16</sup>.

---

(13) Tal y como explicitan las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C 209/01), pp. 20 y 21, las ayudas a zonas geográficas concretas pueden causar dos potenciales falseamientos principales de la competencia y el comercio.

(14) Vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1993.

(15) Vid., D. ARMESTO MACÍAS, P.M. HERRERA MOLINA, ¿Es ayuda de Estado un tipo de gravamen regional inferior al vigente en el resto del territorio?, en *Quincena Fiscal*, 13, 2006, consultado en *westlaw insignis*.

(16) Tal y como indican las Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, p. 51, «Tanto en la posible refor-



## *2. Ayudas de Estado y derecho comunitario. Elementos de las Ayudas de Estado*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

«1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE y de las Comunicaciones de la Comisión Europea<sup>17</sup> a la hora de determinar si una determinada medida debe ser calificada o no como ayuda de Estado, debe cumplir los siguientes requisitos o características: 1) Debe conceder una ventaja a sus beneficiarios; 2) tiene que ser otorgada por un Estado miembro o con recursos públicos; 3) Debe afectar a la competencia y/o a los intercambios entre Estados; 4) Debe favorecer a determinadas empresas o producciones. Es decir, debe ser selectiva respecto de los beneficiarios. Pasemos a analizar los requisitos.

En primer lugar, la medida debe ofrecer a sus beneficiarios una ventaja que aligere las cargas que, por regla general, gravan su presupuesto. El concepto de ayuda de estado comprende no solo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también intervenciones que, bajo diversas formas, aligeran las cargas que normalmente pesan sobre los presupuestos de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto de la palabra, tienen la misma naturaleza e idé-

---

ma de los incentivos existentes, como en la formulación, en su caso, de otros nuevos debemos tener siempre presente que su diseño debe hacerse respetando el principio de igualdad por razón del territorio y la normativa comunitaria de ayudas de Estado».

(17) Resultan fundamentales al objeto de este estudio, la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01); la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas (98/C 384/03) y las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C 209/01).

ticos efectos<sup>18</sup>. De ello se deduce que una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas una exención tributaria que, aunque no implique una transferencia de fondos estatales coloque a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que a los restantes contribuyentes, constituye una ayuda de Estado en el sentido del apartado 1 del artículo 107 del Tratado<sup>19</sup>.

En segundo lugar, la ventaja debe ser concedida por el Estado o mediante fondos estatales. No es necesario que haya una transferencia positiva de fondos, es suficiente con que el Estado no haya percibido ingresos. Renunciar a ingresos que, de lo contrario, se habrían pagado al Estado, constituye una transferencia de fondos estatales. Por ejemplo, un «déficit» en los ingresos fiscales generado por exenciones o reducciones fiscales cumple el requisito de fondos estatales del artículo 107, apartado 1, del Tratado. En definitiva, una disminución de los ingresos fiscales equivale al consumo de fondos estatales en forma de gastos fiscales. Este criterio se aplica también a las ayudas concedidas por entidades regionales o locales de los Estados miembros.

En tercer lugar, según la jurisprudencia del TJUE, el requisito de que la ayuda repercuta en los intercambios comerciales se cumple a partir del momento en que la empresa beneficiaria ejerza una actividad económica que sea objeto de intercambios entre los Estados miembros. El mero hecho de que la ayuda consolide la posición de esta empresa frente a otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios permite considerar que existe una repercusión sobre estos últimos. En esta constatación no influye el hecho de que la ayuda sea relativamente escasa, el beneficiario tenga un tamaño modesto, posea una cuota muy reducida del mercado comunitario, no tenga una participación activa en las exportaciones o incluso de que la empresa exporte casi toda su producción fuera de la Comunidad.

En cuarto lugar, resulta crucial, a los efectos de este estudio, el requisito de que la ayuda debe favorecer a determinadas empresas o produc-

---

(18) Sentencia del TJCE de 23 de febrero de 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad* (asunto C-30/59).

(19) Sentencia del TJCE 15 de marzo de 1994, *Banco Exterior de España SA contra Ayuntamiento de Valencia*, Asunto C-387/92.

ciones. Para que una ayuda sea considerada selectiva debe favorecer a una empresa o conjunto de empresas, es decir, debe cumplir el llamado requisito de selectividad, el cual puede definirse como la discriminación, o trato diferenciado, de una empresa, grupo de empresas o incluso un sector económico, con respecto a otras que se encuentran en una situación comparable.

En definitiva, la selectividad implica elegir a uno a varios beneficiarios dentro de un conjunto de ellos.

Por tanto, para juzgar si una medida tributaria es selectiva será preciso primero determinar cual es esa totalidad, esto es, el régimen impositivo normalmente aplicable a empresas competidoras en circunstancias fácticas y jurídicas similares y, a continuación, averiguar si se ha procedido a beneficiar a una parte de esa totalidad con arreglo a un criterio determinado. Esta selección o especificación constituye por tanto una desviación o derogación respecto del régimen general. Dicho de otra forma, aquellas medidas que afecten al total de empresas (medidas generales) no serán constitutivas de Ayuda de Estado.

Centrándonos en las aplicaciones más cercanas en el tiempo del requisito de selectividad en relación con ayudas de naturaleza tributaria, se considera que son selectivas no sólo las ventajas concedidas a favor de una sola empresa<sup>20</sup>, sino también las que benefician a ciertas categorías de empresas, a ciertas producciones o actividades dentro de un sector de actividad<sup>21</sup> y, por lo que a nosotros interesa, a las ayudas tributarias regionales<sup>22</sup>.

En concreto la selectividad regional, territorial o geográfica hace referencia a aquellas ventajas tributarias que tienen un ámbito de aplicación territorial limitado y centrado a una parte de un Estado miembro de modo tal que no son selectivas aquellas ventajas fiscales que se aplican a todo el territorio de un Estado (aunque no se apliquen en el resto de los Estados miembros).

---

(20) STJCE de 14 de septiembre de 2004, *España/Comisión*, C-276/02.

(21) STJCE de 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99.

(22) STJCE de 19 de septiembre de 2000, *Alemania/Comisión*, C-156/98.

En principio, las medidas fiscales abiertas a todos los agentes económicos que actúan en el territorio de un Estado miembro constituyen medidas generales y, por tanto, no incurrir en selectividad geográfica. No obstante, determinadas medidas que aparentemente pueden ser generales, sin embargo, *de facto* no lo son y ello debido a las condiciones o barreras impuestas por los Estados miembros que impiden a determinadas empresas beneficiarse de la medida (por ejemplo, aplicar una medida fiscal únicamente a inversiones que superen determinado umbral). En estos casos la ayuda reuniría el requisito de selectividad material.

En definitiva, solo las medidas generales (normativas) que se aplican en la totalidad del territorio del Estado miembro escapan al criterio de selectividad regional establecido en el artículo 107, apartado 1, del Tratado<sup>23</sup>.

Ahora bien, el hecho de que el Estado introduzca un régimen fiscal diferenciado consistente en una menor tributación de las actividades económicas que se realicen en las zonas despobladas y que tenga la consideración de Ayuda de Estado no significa que esté prohibido. Significa, como veremos, que para ser válido tiene que cumplir con los requisitos establecidos en la normativa comunitaria e, igualmente, ser autorizado por la Comisión Europea.

### ***3. Poder tributario de las Comunidades Autónomas y Ayudas de Estado***

Una cuestión de especial relevancia en relación con la selectividad regional en los Estados descentralizados, y por tanto en España, es cuál es el término de comparación para determinar si existe la selectividad, esto es, cuál es el término válido de comparación para determinar si la medida es general o no lo es, y ello porque si el término válido de comparación es el Estado central, entonces todos los sistemas autonómicos

---

(23) Para R. MARTÍNEZ CABALLERO, V. RUIZ-ALMENDRAL, *Ayudas de Estado selectivas y poder tributario de las Comunidades Autónomas*, en REDE, p. 599, «Aquellas normas que sean identificadas como *desviaciones* respecto del sistema tributario general, podrán ser por ello calificadas de selectivas y, cumpliéndose el resto de requisitos, de Ayudas de Estado».

fiscales que establecieran una ventaja tributaria en su territorio constituirán ayudas estatales al ser consideradas selectivos<sup>24</sup>.

En los casos de medidas adoptadas por los Entes regionales la cuestión es determinar si el ente territorial tiene autonomía suficiente y desligada del poder central<sup>25</sup>. En este supuesto para analizar si nos encontramos ante una Ayuda de Estado hay que analizar si el Ente regional, en relación con la concreta medida adoptada, está operando de manera autónoma, es decir, hay que preguntarse si tiene autonomía de carácter institucional, de procedimiento y de tipo económica y financiera.

En este sentido, tal y como se desprende de la sentencia de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, caso *Azores*, un Ente regional disfruta de autonomía institucional cuando cuenta con su propio estatuto constitucional, político y administrativo independiente del Gobierno central. Por su parte, tiene autonomía de procedimiento cuando la ventaja fiscal ha sido adoptada por el Ente territorial siguiendo un procedimiento en el cual el Gobierno central no tiene poder alguno para intervenir directamente. Por último, la autonomía económica viene dada cuando la pérdida de recaudación motivada por el beneficio fiscal no es compensada por el poder central a través de transferencias o subvenciones. Un gobierno regional, es autónomo económicamente si decide subir los impuestos, recaudar más y, en consecuencia, gastar más en servicios públicos. Del mismo es autónomo económicamente cuando opta por bajar los impuestos y tener un sector público de menor peso. De este modo, cuando las reducciones de impuestos no son financiadas de forma cruzada por el Gobierno central, esta decisión política afecta a la infraestructura y al entorno comercial en que operan las empresas localizadas en la región. En estos supuestos no habría selectividad geográfica o regional y, en consecuencia, Ayuda de Estado<sup>26</sup>.

---

(24) Así se lo cuestiona el Abogado General GELHOED del TJUE en el Asunto *Portugal/Comisión*, C-88/03, caso *Azores*.

(25) Cfr., A.J. DEL BLANCO GARCÍA, *El Derecho de la Unión Europea como límite al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Tesis doctoral, 2014, pág. 56.

(26) Este es el supuesto analizado y que acontece en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 18 de diciembre de 2008, Asunto T-211/04, Caso *Gibraltar*.

No quiere esto decir, sin embargo, que la selectividad regional o geográfica no pueda operar en los sistemas tributarios regulados y establecidos por las regiones, pudiéndose dar el caso de que dentro una región, en nuestro caso Comunidad Autónoma, esta fije una ventaja fiscal (por ejemplo, un tipo impositivo reducido) aplicable únicamente a ciertas provincias o municipios del mismo. En este caso existiría selectividad regional.

Por el contrario, el ente regional no es autónomo económicamente cuando la pérdida de recaudación derivada de la aplicación de la ventaja fiscal es compensada mediante transferencias o subvenciones por el Ente central<sup>27</sup>.

A la vista de los requisitos exigidos por la normativa y la jurisprudencia comunitaria y su confrontación con los distintos regímenes de financiación que existen en España (el de los territorios forales, el de Canarias, y el régimen de financiación común<sup>28</sup>), nos podemos encontrar con los siguientes supuestos:

*Primero.* El Estado central, con competencia plena en la regulación de un tributo, decide unilateralmente aplicar a una zona geográfica limitada un tipo impositivo menor o medidas selectivas ventajosas. En este caso la medida es selectiva y se considera Ayuda de Estado<sup>29</sup>.

En España, este es el caso de Canarias y de ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. En dicha

---

(27) En la citada Sentencia de 6 de septiembre de 2006, *Portugal/Comisión*, C-88/03, caso *Azores* el TJUE tras analizar la autonomía institucional, procedimental y económica concluye que si bien Azores posee autonomía institucional y de procedimiento, sin embargo, carece de autonomía económica ya que la normativa portuguesa permite que la merma en la recaudación provocada por la reducción de los tipos impositivos se vea compensada por un mecanismo de financiación gestionado a nivel central en forma de transferencias presupuestarias.

(28) De conformidad con lo preceptuado por la Constitución Española existen tres modelos de financiación en territorio español: por un lado, el modelo de financiación aplicable a los territorios forales del País Vasco y Navarra, por otro lado el modelo de financiación aplicable al Archipiélago Canario y, finalmente, el denominado sistema común de financiación aplicable al resto de Comunidades Autónomas. Estos modelos de financiación van a dar lugar a importantes diferencias a la hora de determinar y distribuir las competencias financieras correspondientes al Estado y las CCAA.

(29) Este es el supuesto objeto de análisis en la Sentencia del TJCE de 19 de septiembre de 2000 en el asunto C-156/98, sobre Ayudas fiscales para favorecer las inversiones concedidas a las empresas de los nuevos Estados federados alemanes.

ley se regulan, entre otros, toda una serie de ventajas fiscales, tanto en el IS como en el IRPF, a las actividades económicas realizadas en Canarias y que, por ser selectivas geográficamente, tienen la consideración de ayudas de estado y tienen que someterse a las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 y notificarse a la Comisión Europea para su autorización.

*Segundo.* El Ente territorial regional, en nuestro caso la Comunidad Autónoma, tiene atribuida la facultad de regular sus propios tributos. Tienen plena autonomía, tanto en la faceta de los ingresos, esto es, la faceta tributaria, como en la faceta del gasto público. En estos casos no existiría ayuda de Estado.

Este sería el caso de los regímenes forales de País Vasco y Navarra, regímenes que a juicio de los órganos jurisdiccionales internos, tanto el TSJ País Vasco y Tribunal Supremo<sup>30</sup>, por remisión del TJUE<sup>31</sup>, ostentan los requisitos de autonomía institucional, procedimental y económica y, en consecuencia, el marco de referencia de la selectividad regional es la Comunidad Autónoma y no la normativa estatal.

*Tercero.* Tanto el Estado central como en Ente regional cuentan con competencia normativa en la regulación de un determinado tributo. Esto es lo que ocurre con los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas de Régimen Común, en las que éstas cuentan con determinadas competencias normativas sobre los tributos. La cuestión estribaría en determinar si la regulación por parte de la Comunidad Autónoma de una ventaja fiscal aplicable exclusivamente en su territorio es una ayuda estatal. En este supuesto para analizar si nos encontramos ante una Ayuda de Estado hay que analizar si el Ente regional, en relación con la concreta medida adoptada, está operando de manera autónoma, es decir, hay que preguntarse si tiene autonomía de carácter institucional, de procedimiento y de tipo económica y financiera.

---

(30) Vid., Sentencia núm. 889/2008 de 22 diciembre del TSJ de País Vasco y Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 30 marzo 2012.

(31) Cfr., Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 11 de septiembre de 2008, asuntos acumulados C428/06 a C434/06, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGTRioja) y Comunidad Autónoma de La Rioja contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya*.

Precisamente, en la doctrina existen distintos posicionamientos a la hora de entender si las Comunidades Autónomas de régimen común gozan de la suficiente autonomía, fundamentalmente, económica a efectos de Ayudas de Estado<sup>32</sup>.

Ahora bien, debemos volver a reiterar que el hecho de que bien el Estado central bien la Comunidad Autónoma, introduzca un régimen tributario diferenciado consistente en una menor tributación de las actividades económicas que se realicen en las zonas despobladas y que tenga la consideración de Ayuda de Estado no significa que esté prohibido, al contrario, significa que para ser válido tiene que cumplir con los requisitos establecidos en la normativa comunitaria e, igualmente, ser autorizado por la Comisión Europea.

#### 4. *Ayudas de Estado regionales permitidas*

Si bien la Unión Europea tiene como finalidad el establecimiento de un régimen de mercado en plena libertad dentro del territorio comunitario, ello no significa que no sea sensible con las especiales circunstancias de ciertos territorios circunstancias que producen una serie de cos-

---

(32) Así, entre otros, consideran que la posible regulación de ventajas fiscales por parte de las Comunidades Autónomas de régimen común no superarían el test de autonomía M.A. CAAMAÑO ANIDO, *La reducción del tipo de gravamen en el IRPF por parte de la Comunidad de Madrid: una medida posiblemente contraria al Derecho comunitario*, en *Impuestos*, 23, 2007, pp. 355-364, para quien la reducción de ingresos que experimenta una CCAA por introducir beneficios fiscales (como el caso que él comenta en que la Comunidad Autónoma de Madrid introdujo una reducción de la tarifa autonómica del IRPF) se ve compensada, al menos parcialmente, con el incremento de su participación en los ingresos del Estado (vía incremento de su dotación con cargo al Fondo de Suficiencia Financiera). En términos similares se pronuncia B. PÉREZ BERNABEU, *Cumplimiento por las comunidades autónomas de los requisitos de autonomía enunciados por el TJCE en el caso Azores a luz del nuevo sistema de financiación autonómica*, en *Quinceña fiscal*, 14, 2010.

Por el contrario, hay autores que consideran que las Comunidades Autónomas de Régimen Común superan el triple test de autonomía y, en consecuencia, la regulación y establecimiento de una ventaja fiscal no supondría una ayuda de Estado. Así, por ejemplo, se pronuncia A.J. DEL BLANCO GARCÍA, *El Derecho de la Unión Europea como límite al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 66-67, al indicar que «en ningún caso, las medidas fiscales adoptadas por las CCAA de régimen común podrían ser calificadas como selectivas al no existir un parámetro de referencia que determine el nivel impositivo normal». En términos similares se pronuncia C. GARCÍA NOVOA, *La sentencia del caso Azores y su influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas en España*, en *Dereito (Revista Jurídica de la Universidad de Santiago de Compostela)*, 1, 2006, p. 238.



tes económicos y sociales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la viabilidad de ayudas públicas<sup>33</sup>.

Tal y como señala el artículo 174 del TFUE:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

Esta necesidad de desarrollo económico, la certeza de la desigualdad que se producen en las regiones con escasa densidad de población, motiva que las regiones despobladas puedan requerir de una aplicación especial del Derecho Comunitario, de modo que se exceptúe o pondere la aplicación de las normas comunitarias, y en concreto, las normas de Ayudas de Estado. Precisamente, los condicionantes geográficos y sociales que existen en las zonas despobladas producen una serie de costes económicos y sociales que son tenidos en cuenta por el Derecho Comunitario, a la hora de permitir un régimen singular de Ayudas de Estado. La razón de ser de tal excepción radica en que en dichas regiones por las características que tienen es más difícil que se realice, en plenas garantías de igualdad, el Mercado Interior. En concreto podemos hablar de costes de las zonas despobladas como el conjunto de costes que soportan las empresas situadas en dichas regiones y que se

---

(33) Cfr., G. FERNANDEZ FARRERES, *El régimen de las ayudas de Estado y su impacto en el derecho español*, en *RAP*, 200, 2016 (Ejemplar dedicado a: *El Derecho administrativo a los 30 años de nuestro ingreso en la Unión Europea*), p. 242.

suman a los costes normales de producción en el resto de regiones de Europa<sup>34</sup>.

Precisamente y a pesar del perjuicio que subyace en las ayudas de Estado, no puede soslayarse su utilidad para alcanzar objetivos económicos y sociales que no se podrían conseguir con el libre juego del mercado<sup>35</sup>. En concreto, este tipo de ayuda se denomina «ayuda regional», y está destinada a apoyar el desarrollo económico y la creación de empleo de ciertas regiones.

Es por este motivo que de conformidad con lo establecido en el artículo 107 apartado 3, letras a y c) se consideran compatibles con el mercado interior las siguientes ayudas:

«a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social;

c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común».

Con el objetivo de determinar que regiones y que tipo de ayuda está permitida la Comisión ha dictado las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C 209/01), ayudas destinadas a impulsar el desarrollo económico de determinadas regiones menos favorecidas de la Unión Europea.

---

(34) Tal y como señala el informe Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población, realizado por EPRS - Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, septiembre de 2016, p. 7, «Por lo general, las zonas escasamente pobladas y las regiones con baja densidad de población son remotas. El transporte y la falta de conexiones con las ciudades constituyen un problema importante para estos territorios. Acceder a muchas de estas zonas resulta difícil y el transporte suele ser inexistente o infrecuente y, a menudo, costoso. El transporte de pasajeros y de los productos y recursos necesarios para prestar servicios, desde estas regiones y hacia ellas, imponen costes adicionales a la actividad económica». Vid., A. FORNIELES GIL, *Tesis doctoral La fiscalità delle regioni ultraperiferiche*, Bolonia, Año académico 2005-2006, pp. 40-41.

(35) Cfr., M.M. PASCUAL GONZÁLEZ, *Las ayudas de estado de carácter regional: especial incidencia a las ayudas al funcionamiento de naturaleza fiscal*, en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 1, 2001, p. 67.

Las Directrices identifican las zonas que pueden recibir ayudas y la intensidad y tipo de ayuda que pueden recibir.

En principio en las regiones que se incardinan en la letra a) del artículo 107 apartado 3, esto es, regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo y regiones ultraperiféricas, la intensidad de la Ayuda será mayor que las ayudas que puedan recibir las actividades económicas que se sitúen en zonas regionales menos deprimidas y que se subsumen en la letra c) del artículo 107 apartado 3.

Pues bien, cabe indicar que las regiones con muy baja densidad de población se incardinan en la letra c del artículo 107 apartado 3; En concreto se consideran que existe despoblación en las regiones con menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup> (NUTS 2) o en regiones con menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup> (NUTS 3), regiones, por tanto, que pueden recibir Ayudas de Estado. En España las zonas «C» predeterminadas (zonas con muy baja densidad de población) son Soria y Teruel.

En cuanto al tipo de ayuda que pueden recibir las compañías nos encontramos con: a) las ayudas a la inversión que son aquellas ayudas a inversiones de activos materiales e inmateriales destinadas o relacionadas con: la creación de un nuevo establecimiento, la ampliación de la capacidad de un establecimiento existente, la diversificación de la producción de un establecimiento en productos que anteriormente no se producían en el establecimiento, o una transformación fundamental en el proceso global de producción de un establecimiento existente. A fin de garantizar que la inversión suponga una contribución efectiva y sostenida al desarrollo de la zona en cuestión, la inversión deberá mantenerse en dicha zona durante un mínimo de cinco años, o tres años en el caso de las PYME, desde su finalización; b) Por otro lado nos encontramos con las ayudas de funcionamiento que son aquellas ayudas destinadas a reducir los gastos corrientes de una empresa que no están relacionados con una inversión inicial. En cuanto a la ayuda de funcionamiento para evitar o reducir la despoblación en zonas con muy baja densidad de población, el Estado miembro en cuestión debe demostrar el riesgo de despoblación de la zona si no hubiera ayuda de funcionamiento.

En cuanto a la intensidad de la ayuda a la inversión esta no superará el 15% EsB, ayudas que podrán incrementarse hasta 20 puntos porcen-

tales para las pequeñas empresas o hasta 10 puntos porcentuales para las medianas empresas.

Por lo que se refiere a la ayuda al funcionamiento esta se debe limitar a compensar los costes adicionales de realizar una actividad económica en las regiones despobladas o evitar o reducir la despoblación en zonas con muy baja densidad de población.

### **5. Notificación y autorización de ayudas de Estado regionales**

De conformidad con lo establecido en el artículo 108.3 del TFUE, los Estados miembros no pueden ejecutar las medidas de ayuda estatal sin la aprobación previa de la Comisión (obligación de suspensión, «*standstill obligation*»). En concreto dicho artículo señala que:

«La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado 2. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva».

No obstante, excepcionalmente y cuando así lo indique expresamente una disposición normativa comunitaria, la ayuda estatal puede ejecutarse legalmente sin la aprobación expresa de la Comisión. En concreto, en materia de ayudas de estado el Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, declara en qué supuestos las Ayudas de Estado regionales no requieren una notificación previa.

Por tanto, de conformidad con lo establecido en Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, salvo disposición en contrario de cualesquiera Reglamentos adoptados de conformidad con el artículo 109 del TFUE, el Estado miembro interesado deberá notificar a la

Comisión con anterioridad a su aprobación cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda y deberá presentar toda la información necesaria para que la Comisión pueda tomar una decisión.

Las ayudas que hayan de notificarse sólo se harán efectivas si la Comisión ha adoptado, o se considera que ha adoptado, una decisión por la que las autoriza (cláusula de suspensión).

En principio, en caso de que los Estados miembros no notifiquen a la Comisión sus planes de conceder o modificar la ayuda antes de su entrada en vigor, la ayuda será ilegal desde el punto de vista del Derecho comunitario desde el momento de su concesión<sup>36</sup>.

La consecuencia de la declaración de ilegalidad de una Ayuda es la recuperación de la ayuda. El objetivo de la recuperación consiste en restablecer la situación que existía en el mercado antes de la concesión de la ayuda. El restablecimiento de la situación anterior se logra una vez que el beneficiario devuelve la ayuda ilegal e incompatible, quien pierde así la ventaja de que había disfrutado sobre sus competidores en el mercado, y queda restablecida la situación anterior a la concesión de la ayuda<sup>37</sup>.

Cabe indicar, igualmente, que los órganos jurisdiccionales nacionales pueden y deben declarar la ayuda ilegal cuando el Estado o región hayan aprobado una ayuda de estado sin cumplir con la obligación de notificación a la Comisión<sup>38</sup>.

---

(36) No obstante, como señala E. GARCÍA TREVIANO GARNICA, *Los procedimientos comunitarios de control de ayudas de Estado*, Madrid, Civitas, 2002, págs. 106 a 108, el TJUE ha sentado como Jurisprudencia, superando la visión inicia excesivamente formalista de la Comisión, que ésta, también en los casos de ausencia de notificación de una ayuda nueva, tiene la obligación en el fondo del asunto y, por tanto, examinar su compatibilidad con el mercado común. En este sentido se pronuncian las sentencias del TJCE de 14 de febrero de 1990, *Francia/Comisión* (C-301/87, Rec. p. 1-307), y de 21 de marzo de 1990, *Bélgica/Comisión* (C-142/87, Rec. p. 1-959), en las cuales el Tribunal de Justicia no reconoció a la Comisión la facultad de declarar que las ayudas eran ilegales basándose únicamente en que no se había cumplido la obligación de notificar y sin tener que averiguar si la ayuda era o no era compatible con el mercado común.

(37) Cfr., Comunicación de la Comisión: Hacia una aplicación efectiva de las decisiones de la Comisión por las que se ordena a los Estados miembros que recuperen las ayudas estatales ilegales e incompatibles (2007/C 272/05).

(38) Cfr., Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales (2009/C 85/01). En estos supuestos los órganos jurisdiccionales internos disponen de las siguientes medidas: a) impedir el pago de la ayu-

### ***6. Impuestos directos que gravan la actividad empresarial en España y viabilidad de establecer ventajas tributarias***

Una vez hemos analizado el marco normativo de la Unión Europea que delimita y limita las Ayudas de Estado estamos en disposición de analizar en qué medida es posible que el legislador estatal o el legislador de la Comunidades autónomas establezcan ventajas tributarias a aquellas actividades económicas que se realicen en zonas escasamente pobladas.

Las dos principales normas que gravan la actividad empresarial en España son el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Pues bien, para poder determinar la viabilidad y el régimen jurídico de una ventaja tributaria ya sea en el Is ya sea en el IRPF, bien el Estado bien de la Comunidad Autónoma, es necesario con carácter previo analizar que Ente ostenta la titularidad normativa sobre los mismos.

Por lo que respecta al Impuesto sobre Sociedades dicho impuesto es un tributo cuya competencia es exclusiva del Estado, tanto en su regulación normativa, como en la gestión del mismo y en la atribución de los fondos recaudados.

De este modo, y de conformidad con la normativa comunitaria anteriormente analizada, si el Estado decidiera introducir un régimen tributario diferenciado consistente en una menor tributación de las actividades económicas que se realicen en las zonas despobladas, ya sea una reducción de tipos, exenciones, deducciones etc. dicha medida, tendría la consideración de selectiva pues se trata de una ventaja tributaria que tiene un ámbito de aplicación territorial limitado y centrado a una parte de España.

En consecuencia, para que dicha medida fuera viable tendría que respetar la normativa comunitaria y, en concreto, las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020.

---

da ilegal; b) recuperar la ayuda ilegal (independientemente de la compatibilidad); c) recuperar los intereses por el periodo de ilegalidad; d) reparar los daños y perjuicios de competidores y otros terceros; y e) dictar medidas cautelares contra la ayuda ilegal.

Un análisis exhaustivo de las facultades de los órganos jurisdiccionales en aquellos casos en que se incumpla la obligación de notificación de la ayuda puede verse en D. ORDOÑEZ SOLÍS, *Ayudas de Estado y obligación de Standstill: Competidores, beneficiarios y otros, antes los tribunales nacionales*, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, 7, 2019.

De este modo, solo podrían aplicarse en las regiones de Soria y Teruel, que son las zonas calificadas como despobladas en las Directrices. Del mismo modo solo cabrían ayudas a la inversión y una determinada intensidad, estando, por el contrario, muy limitadas las ayudas al funcionamiento (como, por ejemplo, una minoración del tipo impositivo). Finalmente, sería necesario, con carácter previo a su promulgación, que fuera notificada a la Comisión Europea para que la aprobara.

Por lo que respecta al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es un tributo cedido cuya regulación normativa y recaudación de fondos es compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

En concreto, el alcance de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el IRPF, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, y en concreto, sobre las actividades empresariales sería la siguiente: la escala autonómica aplicable a la base liquidable general; deducciones en la cuota íntegra autonómica por Subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la Comunidad Autónoma, con excepción de las que afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro.

En principio en el caso de que una Comunidad Autónoma decidiera establecer una ventaja fiscal a las personas físicas que realizaran sus actividades empresariales en las zonas despobladas (reducción del tipo impositivo o ciertas deducciones) para analizar si nos encontramos ante una Ayuda de Estado hay que analizar si el Ente regional, en relación con la concreta medida adoptada, está operando de manera autónoma, es decir, hay que preguntarse si tiene autonomía de carácter institucional, de procedimiento y de tipo económica y financiera. En concreto, y de acuerdo con la última doctrina del TJUE, habría que analizar si el descenso de recaudación generado como consecuencia de la ventaja tributaria aprobada lleva aparejada como efecto una compensación procedente del Gobierno central.

Del mismo modo, habría que analizar si dicha ventaja tributaria (aplicable exclusivamente a las personas físicas que ejercitan una actividad

empresarial y no a las personas jurídicas) cumple con el principio de igualdad tributaria.

En cualquier caso, insistimos, en el caso de que fuera considerada ayuda de estado ello no significa que dicha medida estuviera prohibida sino, por el contrario, que tendría que respetar la normativa comunitaria y, en concreto, las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 en los mismos términos que los referidos con anterioridad al Impuesto sobre sociedades.

De lo expuesto se deduce la dificultad y las rigurosas limitaciones existentes para establecer un régimen fiscal ventajoso para aquellas actividades empresariales que se desarrollen en las zonas despobladas<sup>39</sup>.

## 6. Conclusiones

Tal y como hemos expuesto, el fomento de las actividades económicas en las zonas despobladas supone y conlleva un choque entre dos facetas del principio de igualdad, por un lado el derecho a la igualdad de oportunidades de los ciudadanos que habitan en dichas zonas y, por otro lado, el derecho a la igualdad en la competencia y la libre concurrencia en condiciones de igualdad, derechos estos últimos que limitan y condicionan la posibilidad de establecer ventajas fiscales a las actividades económicas que se desarrollen en dichos territorios.

Precisamente, la posibilidad y la viabilidad de que el Legislador español (Estado y Comunidades Autónomas) establezca una menor tributación a las actividades económicas que se realicen en las zonas despobladas, va a estar condicionado por la normativa comunitaria que regula las Ayudas de Estado.

Por lo que respecta al Impuesto sobre Sociedades, dado que se trata de un Impuesto cuya regulación normativa, gestión y fondos recaudados

---

(39) Tal y como indican las Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, p. 51, «los incentivos fiscales presentan inconvenientes como instrumentos para la lucha contra la despoblación. Constituyen una excepción al régimen general de tributación previsto en el sistema fiscal, rompiendo su estructura y coherencia interna, así como la neutralidad del sistema fiscal al ser favorables a determinados ámbitos o sectores, lo que exige una adecuada ponderación y fundamentación. Su incorporación al sistema tributario genera complejidad, incrementando, entre otros, los costes de gestión y control para la Administración Tributaria».



corresponden en exclusiva al Estado central, la introducción de un régimen tributario favorable a las entidades domiciliadas y que desarrollen actividades económicas en zonas geográficas consideradas despobladas va a tener la consideración de Ayuda de Estado. No obstante, el hecho de que dicha ventaja fiscal tenga la consideración de Ayuda de Estado no significa que esté prohibida, sino que, por el contrario, significa que el Estado para poder introducirla debe someterse a los requisitos y los límites reflejados en las Directrices que regulan las Ayudas de Estado con finalidad regional y, en todo caso, notificarla previamente para que pueda ser autorizada por la Comisión Europea.

Por lo que respecta al IRPF, que es un tributo cedido y compartido con las Comunidades Autónomas, si la ventaja tributaria es introducida por el Estado el régimen es idéntico al del Impuesto de Sociedades, esto es, se trataría de una Ayuda de Estado sometida a los requisitos y límites de la normativa comunitaria.

En el caso de que la ayuda fiscal sea introducida por la Comunidad Autónoma, para determinar si nos encontramos ante una Ayuda de Estado resulta preciso comprobar si la merma en la recaudación consecuencia de la ventaja tributaria lleva aparejada de forma directa una compensación procedente del Gobierno central. Si no existe compensación no nos encontramos ante una Ayuda de Estado, por el contrario, si lleva aparejada compensación la ayuda debe cumplir los requisitos y los límites reflejados en las Directrices que regulan las Ayudas de Estado con finalidad regional y, en todo caso, notificarla a la Comisión Europea para que pueda ser autorizada antes de su puesta en marcha.

## Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo degli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra l'entroterra e la costa\*

*Pedro Costa Gonçalves, Mariana Tralhão\*\**

*Lo spopolamento è una delle sfide che il Portogallo si trova a dover affrontare, con la maggior parte del suo territorio a bassa densità di popolazione. In questo articolo presentiamo alcune misure già adottate, al livello delle imprese, del lavoro e della fiscalità, per invertire questo fenomeno. Gli appalti pubblici possono essere strategicamente utilizzati come metodo complementare, stimolando, nell'entroterra del Paese, condizioni sociali attraenti per i lavoratori e le imprese.*

### 1. Considerazioni introduttive

La bassa densità di popolazione è una delle sfide che l'Unione europea si trova a dover affrontare oggi. Questo intento, già assunto nell'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, è stato nuovamente evidenziato nel dibattito relativo alla politica di coesione per il 2021-2027<sup>1</sup>. Questa politica, nella quale è inclusa la coesione territoriale, è stata perseguita, negli ultimi anni, dal programma Europa 2020, legato all'erogazione dei Fondi strutturali e di investimento europei, distribuiti tra gli Stati membri in base al loro grado di sviluppo. Nel-

---

\* Lavoro realizzato nell'ambito del progetto di ricerca: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural* (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Finanziato da: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

\*\* Traduzione italiana a cura di Alice De Nuccio, Doctoranda de Derecho, Universidad de Santiago de Compostela.

(1) [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/newsroom/news/2019/01/29-01-2019-panorama-67-cohesion-policy-support-for-mountains-islands-and-sparsely-populated-areas](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/newsroom/news/2019/01/29-01-2019-panorama-67-cohesion-policy-support-for-mountains-islands-and-sparsely-populated-areas).

la distribuzione di tali fondi, le regioni meno sviluppate, individuate in quelle con Pil *pro capite* inferiore al 75% della media europea, sono state considerate una priorità<sup>2</sup>. Il Portogallo è stato uno dei Paesi ammessi alla fruizione dei fondi, dal momento che il 90% del suo territorio è riconducibile alla categoria delle regioni meno sviluppate. Attualmente, gran parte dell'azione di governo orientata alla coesione territoriale è resa possibile dal ricorso a tali fondi.

Nell'ambito dell'assegnazione dei fondi europei, a livello nazionale l'intenzione di contrastare lo spopolamento interno non è emersa fin da subito. In tale contesto, l'Assemblea della Repubblica ha raccomandato al Governo l'adozione di un piano per la coesione territoriale<sup>3</sup>. Dopo circa un anno, è stato approvato il primo *Programa Nacional para a Coesão Territorial* (PNCT), con cui è stato individuato un pacchetto di misure con l'obiettivo di contrastare la diminuzione della popolazione interna<sup>4</sup>. Per favorire l'attuazione del programma, l'ordinanza n. 208/2017 del 13 luglio ha identificato le aree territoriali classificate come territori interni, ai sensi dello stesso programma e, come tali, beneficiarie delle sue misure di discriminazione positiva. Successivamente, il PNCT è stato revisionato, con la previsione di nuove misure; il programma è stato inoltre ridenominato *Programa de Valorização do Interior* per sottolinearne la finalità<sup>5</sup>. Recentemente, è stata annunciata una nuova riforma.

A distanza di pochi anni dall'adozione di una politica di coesione territoriale nazionale, il problema di fondo permane e, in un certo senso, l'asimmetria tra l'entroterra e la costa si è persino acuita. Volendo evidenziare il contrasto demografico, si osserva che nel 2018 il Comune con la maggiore densità abitativa possedeva circa 7.604 abitanti per

---

(2) Art. 90, co. 2, lett. b) del Regolamento n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e Decisione di esecuzione della Commissione, del 18 febbraio 2014, che definisce l'elenco delle Regioni ammesse a beneficiare del finanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, e del Fondo di coesione per il periodo 2014-2020.

(3) Risoluzione dell'Assemblea della Repubblica n. 102/2015.

(4) Risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 72/2016.

(5) Risoluzione dell'Assemblea della Repubblica n. 102/2015.

km<sup>2</sup> (Amadora) mentre, nell'entroterra, la località meno abitata (Idanha-a-Nova) possedeva poco più di 5 abitanti per km<sup>2</sup>. Sotto altro aspetto, volendo considerare i Comuni qualificati come territori interni per effetto della politica di coesione, i relativi abitanti rappresentavano, sempre nell'anno 2018, approssimativamente il 22% della popolazione nazionale ma coprivano, in termini territoriali, il 70% del territorio portoghese<sup>6</sup>. Pare, tuttavia, che nel panorama politico attuale si sia verificato un cambio di paradigma, in quanto la valorizzazione delle aree interne ha acquisito uno spazio di rilievo nel dialogo politico. Oggi, il Governo in carica (XXII Governo costituzionale) comprende un Dipartimento ministeriale, le cui attribuzioni includono le politiche di coesione territoriale; d'altra parte, è stato creato l'ufficio di una *Secretária de Estado da Valorização do Interior*, situata all'interno del Paese, e non a Lisbona. Sebbene con contorni più che altro simbolici, varie riunioni del Governo hanno avuto e continueranno ad avere luogo nei territori interni. E, come accennato, il PNCT è nuovamente oggetto di aggiornamento. Nel presente testo, esporremo e analizzeremo alcune misure e politiche sviluppate in Portogallo con l'obiettivo di combattere lo spopolamento interno e di ridurre le asimmetrie tra l'entroterra e la costa. Nella parte finale del testo, analizzeremo la possibilità di utilizzare gli appalti pubblici come strumento per attuare le politiche pubbliche di contrasto delle asimmetrie tra l'entroterra e la costa e di promozione della coesione territoriale del Paese.

## ***2. Misure orientate all'investimento nelle aree interne***

Molte delle soluzioni predisposte per il ripopolamento dell'entroterra vanno attuate attraverso gli incentivi alle imprese. Pertanto, lo sviluppo economico delle regioni spopolate è stato assunto come la premessa per incoraggiare la permanenza della popolazione all'interno del Paese attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro. Diverse sono le misure previste con questo intento. Vediamone alcune.

---

(6) Fonte: PORDATA.

Il *Programa de Captação de Investimento para o Interior*<sup>7</sup> mira al riconoscimento di taluni investimenti aziendali che si materializzino nella creazione di posti di lavoro nelle aree interne e che soddisfino una serie di condizioni concernenti la visibilità economica, territoriale e ambientale del progetto e lo sviluppo e/o la valorizzazione della regione interna in cui viene realizzato il progetto. Le domande selezionate, qualificate come *Projetos de Investimento para o Interior (PII)*, beneficiano del monitoraggio da parte della *Comissão de Captação de Investimento para o Interior* e seguono un regime speciale (quello previsto per i progetti di potenziale interesse nazionale<sup>8</sup>). L'obiettivo alla base di questa normativa è la semplificazione dei procedimenti amministrativi necessari a realizzare l'investimento in questione, riducendo, così, i relativi costi e i ritardi legati al decorso indipendente di ciascuno di tali procedimenti. Tra le norme speciali spiccano: la simultaneità dello svolgimento dei procedimenti amministrativi, la riduzione dei termini endoprocedimentali, la concomitanza delle consultazioni pubbliche e della pubblicazione della decisione nei diversi procedimenti amministrativi in corso e l'ammissibilità dell'approvazione tacita e dei pareri taciti favorevoli<sup>9</sup>. Inoltre, per ciascun progetto, è prevista la nomina di un responsabile del procedimento (coincidente con un ente pubblico avente funzione pertinente all'investimento<sup>10</sup>). Il responsabile è tenuto a convocare, per una

---

(7) Approvato dal Decreto-Legge n. 111/2018, dell'11 settembre.

(8) Decreto-Legge n. 154/2013, del 5 novembre.

(9) Va notato che, in termini generali, come risulta dall'articolo 130 del Codice del processo amministrativo (CPA), l'approvazione tacita possiede carattere eccezionale, essendo ammessa soltanto nei casi di espressa disposizione di legge o regolamento. Nel regime applicabile ai progetti di investimento menzionati nel testo, l'assenza di decisione non costituisce mera violazione del dovere di decidere (articolo 129 CPA), traducendosi, invece, in un atto amministrativo tacito. D'altro canto, per quanto concerne i pareri obbligatori, il regime speciale di tali progetti distingue i pareri vincolanti da quelli non vincolanti. Con riferimento ai primi, si rinvia al regime generale; tuttavia, poiché il parere è vincolante, una volta decorso il termine entro il quale questo avrebbe dovuto essere emesso, si ammette che un parere tacito con esito positivo sia venuto ad esistenza per effetto della decisione finale in cui si innesterebbe il procedimento amministrativo. Invece, la norma del CPA stabilisce che la decisione finale del procedimento amministrativo in questione possa essere adottata senza il parere se, dopo aver sollecitato l'organo competente alla sua emissione, permane l'assenza della sua emissione.

(10) Il decreto-legge identifica i seguenti enti: AICEP, E.P.E. - *Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal*; IAPMEI, I.P. - *Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e*

conferenza procedimentale, tutti gli enti competenti all'emanazione degli atti amministrativi necessari alla realizzazione del progetto, in modo che, una volta riuniti, sviluppino un piano concordato relativo allo svolgimento dei procedimenti da cui risulteranno tali atti, accordandosi, in modo particolare, per garantire la loro simultaneità e la condivisione della fase di consultazione pubblica.

A questa misura potrà essere associata la *Linha de Apoio à Valorização Turística do Interior*<sup>11</sup>, in base alla quale, se il progetto dell'investitore è legato al turismo nell'entroterra e la sua domanda viene approvata, lo stesso potrà beneficiare di un sostegno finanziario corrispondente al 70% delle spese qualificate ammissibili, con un limite massimo di 150 mila euro nel caso delle imprese. Sebbene tale sostegno debba essere restituito quando concesso a soggetti privati, il legislatore ha istituito un premio di rendimento, con l'intento di promuovere l'efficienza del progetto e di incentivarla. Tale premio viene, dunque, riconosciuto a vantaggio degli operatori economici che, nel secondo anno di esecuzione del progetto, abbiano realizzato almeno il 90% del fatturato e del valore aggiunto lordo previsto nella domanda di sostegno e che abbiano creato tutti i posti di lavoro che si erano proposti di creare. Soddisfatte tali condizioni, metà del finanziamento ricevuto diventa a fondo perduto. Dal 2018, tuttavia, la maggior parte dei progetti coperti da questa misura è stata presentata da enti pubblici, per i quali l'importo ricevuto è sempre a fondo perduto.

Con il *Programa de Valorização do Interior* è stata suggerita la creazione di una *Linha de Desenvolvimento Local e Valorização do Interior* (misura 2.70), simile a quella precedentemente esaminata, ma orientata alle piccole e medie imprese di recente costituzione. Il finanziamento deve essere erogato dal Comune del luogo in cui avrebbe esecuzione il progetto e da una banca, ma con l'intervento della garanzia dello Stato. Questa misura, tuttavia, non è stata attuata. Il suo principale van-

---

*Inovação; e Turismo de Portugal*, I.P.

(11) Linea creata dal decreto n. 16/2016, del 23 dicembre, modificato dal decreto n. 6254/2018, del 18 giugno.

taggio, rispetto alla linea già esistente, riguarda l'ambito, che non è limitato all'area del turismo.

Ancora collegato al finanziamento di progetti, il *Programa de Investimento em Territórios de Baixa Densidade*, promosso da *Turismo de Portugal* (nello specifico, *Turismo Fundos*), eroga fondi per lo svolgimento di operazioni di investimento immobiliare, al fine di assistere le piccole e medie imprese la cui attività promuove lo sviluppo regionale e culturale. Nella pratica, il sostegno consiste nello stanziamento a tali imprese di mezzi finanziari in grado di valorizzarne i beni immobiliari o nell'acquisizione, anche da parte di *Turismo Fundos*, di immobili sui quali stipulare un contratto di locazione tra tale soggetto e le imprese beneficiarie del programma, con un'opzione di acquisto.

Un'altra componente rilevante per lo sviluppo dei territori interni è l'utilizzo delle loro risorse endogene, in quanto consentono una differenziazione competitiva dei territori interni. L'iniziativa *Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos* (PROVERE) ha permesso la creazione di consorzi composti da soggetti pubblici e privati che, insieme, delimiterebbero le strategie inserite nel *Programa de Ação*, a sua volta costituito da vari progetti. Lo sforzo pianificato dai soggetti pubblici e privati nella direzione della strategia condurrebbe, fin da subito, a risultati migliori di quelli conseguiti dalle azioni isolate dei vari soggetti. Il finanziamento dei progetti non privati è stato erogato, in misura significativa, dagli enti pubblici responsabili della strategia, tramite il ricorso ai fondi europei.

### ***3. Incentivi al lavoro nell'entroterra***

Contrastare la desertificazione demografica è possibile solo attraverso l'insediamento di nuove persone nei territori più disabitati e, spesso, i sostegni alle imprese si rivelano insufficienti. Pertanto, la legislazione portoghese prevede anche incentivi diretti ai lavoratori e alla creazione di posti di lavoro.

In primo luogo, occorre rammentare il regime di mobilità dei dipendenti pubblici. Ai sensi dell'articolo 94 della *Lei Geral do Trabalho em*

*Funções Públicas*<sup>12</sup>, la mobilità dei lavoratori avviene, di norma, mediante provvedimento o accordo con l'organo o l'agenzia d'origine. Nel caso di mobilità all'interno dell'amministrazione statale, diretta o indiretta, e con trasferimento presso un'agenzia o unità organica situate fuori dalle aree metropolitane di Lisbona e di Porto, la legge consente, in via eccezionale, di fare a meno dell'accordo con l'organo o l'agenzia di origine (articolo 96 della stessa normativa). Poiché tale disciplina non esprime il chiaro intento di popolare l'entroterra, emerge l'interesse all'alleggerimento del carico demografico lungo le aree territoriali più abitate del Portogallo. Tuttavia, il trasferimento di agenzie ed organi dell'amministrazione statale nell'entroterra potrebbe rendere tale disciplina una misura efficace contro lo spopolamento, specialmente se associata ad altri incentivi. Recentemente, l'esecutivo ha annunciato l'intenzione di adottare una disciplina che, oltre agli incentivi finanziari (che esistono, come vedremo, per i lavoratori del settore privato), include ulteriori benefici per i dipendenti della pubblica amministrazione che desiderino trasferirsi nell'entroterra, come giorni di ferie ed esenzioni, garanzie di iscrizione dei figli dei lavoratori nelle scuole pubbliche e promozione del telelavoro.

Più in particolare, spicca un sistema di sostegno all'occupazione, recentemente reso noto e denominato *+CO3SO Emprego*, che tra i suoi elementi comprende il rilancio dell'occupazione nel territorio interno del Paese<sup>13</sup>. Tenuto conto dei territori a bassa densità demografica e destinato, nuovamente, alle piccole e medie imprese, tale sostegno finanzia integralmente le spese menzionate nel relativo regolamento per la creazione di determinati posti di lavoro. Questi comprendono, oltre ai posti creati per i disoccupati o per i lavoratori non iscritti alla previdenza sociale come lavoratori dipendenti, i posti destinati ai lavoratori altamente qualificati, inattivi o disoccupati, con l'obiettivo di stimolare la mobilità geografica. Per beneficiare di tale sostegno, il rapporto tra l'impre-

---

(12) Approvata dalla legge n. 35/2014, del 20 giugno (con modifiche posteriori).

(13) Questo istituto è stato regolato dalla delibera n. 06/2020, del 7 febbraio, della Commissione interministeriale per il coordinamento del Portogallo 2020.



sa e il lavoratore deve nascere dopo la presentazione della domanda di sostegno e per mezzo di un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Sulla stessa linea, le borse per i tirocini dell'*Instituto de Emprego e de Formação Profissional* subiranno un incremento del 10% quando il tirocinio è svolto nell'entroterra del Paese. Secondo la normativa generale, inoltre, una volta terminato il tirocinio professionale, se l'ente promotore stipula un contratto di lavoro a tempo indeterminato con il tirocinante, egli riceve un importo pari al doppio della retribuzione base mensile. Ma, nel caso delle imprese dell'entroterra, questo valore subirà una maggiorazione del 20%.

A beneficio del lavoratore esistono anche incentivi diretti. Il Programma *Emprego Interior MAIS* (pubblicato<sup>14</sup> ma ad oggi non ancora regolamentato) è rivolto a coloro che si spostano verso l'entroterra per lavorare, e consiste nell'attribuzione di un importo iniziale di 2.632,86 euro (si noti, più di quattro volte il salario minimo nazionale), e a tale importo possono aggiungersi ulteriori somme, fino al limite di 4.827 euro, per il rimborso del trasporto di beni e/o per maggiorazioni a seconda del numero dei membri del nucleo familiare. In collegamento con un altro programma – il *Programa Regressa* – è erogato un *bonus* per gli emigranti portoghesi che intendono lavorare nell'entroterra del Portogallo, raggiungendo il valore di 7.600 euro.

L'eventuale trasferimento dei lavoratori nell'entroterra, quando questi possiedono una casa nei territori ad elevata densità di popolazione, può essere associato al programma *Chave na mão*<sup>15</sup>. Dunque, i richiedenti mettono a disposizione o affittano la propria abitazione all'ente gestore – *Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana*, I.P. – e questo, a sua volta, potrà affittarlo a terzi (nell'ambito della politica sociale per un affitto accessibile). Parte dell'affitto ottenuto viene garantita al proprietario, garantendo i vantaggi della sua collaborazione.

---

(14) <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=-governo-disponibiliza-apoio-financeiro-direto-a-trabalhadores-que-se-mudem-para-o-interior>.

(15) Adottato dalla Risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 57/2018, il suo regolamento è già stato sottoposto a consultazione pubblica - Regolamento n. 1/2019, emesso dall'*Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana*.

#### 4. Misure fiscali di favore per l'entroterra

Il legislatore ha formulato l'ipotesi di creare un sistema di agevolazione fiscale destinato alle imprese che esercitano la propria attività economica principalmente nelle aree territoriali a bassa densità demografica, con l'obiettivo di rafforzare la coesione territoriale e di creare occupazione, denominandolo *regime de interioridade* (articolo 10 del *Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas*). All'interno dell'*Estatuto dos Benefícios Fiscais* è stata sancita, come elemento del regime applicabile alle micro, piccole o medie imprese<sup>16</sup> che esercitano un'attività economica di natura agricola, commerciale, industriale o di prestazione di servizi nel territorio interno, la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche al 12,5%, esclusivamente per i primi 15.000 euro di base imponibile. La proposta della legge di bilancio per l'anno 2020<sup>17</sup> prevede l'aumento a 25.000 euro della base imponibile soggetta a tale aliquota (articolo 231). La stessa ragione è alla base della delega di cui all'art. 234 della proposta della legge di bilancio, che consente al Governo l'introduzione di un sistema di agevolazioni fiscali relativo alla tassazione delle imprese, al fine di destinare la deduzione di parte degli oneri dall'importo da tassare alla creazione di posti di lavoro nei territori interni.

Favorendo lo spostamento tra questi territori, il Governo ha annunciato, inoltre, la riduzione del prezzo dei pedaggi per alcune autostrade individuate, anche se applicabile a qualsiasi utente, in conformità ai requisiti stabiliti. Lo sconto si verifica a partire dall'8° giorno di circolazione su strada, e modificherà nuovamente la tariffa applicabile a partire dal 16° giorno. Per i veicoli che circolano lungo tali strade tutti i giorni (per esempio, perché i conducenti lavorano in un Comune diverso da quello in cui vivono), si tradurrà in uno sconto finale del 20% alla fine del mese. L'incentivo intende favorire anche il trasporto di merci e il trasporto collettivo di passeggeri. La misura entrerà in vigore soltanto a partire dalla fine del 2020.

---

(16) Sono piccole e medie imprese quelle che soddisfano i requisiti del decreto-legge n. 372/2007, del 6 novembre.

(17) Proposta di legge 6/XVI.

### 5. Misure relative ai contratti amministrativi

Dal momento che le politiche di promozione della coesione territoriale richiedono l'esecuzione di lavori nell'ambito delle infrastrutture, investimenti, contributi, aiuti, la figura del contratto emerge come strumento imprescindibile: pertanto, tra gli altri modelli, compaiono i contratti finanziati, i contratti di incentivazione e di finanziamento, nonché i contratti di appalto pubblici (lavori, servizi e forniture) che mirano ad effettuare investimenti con lo scopo diretto di combattere lo spopolamento. Su questo piano, sono state previste diverse misure in cui la pubblica amministrazione ricorre ai contratti; si vedano, a titolo di esempio, il *Programa REVIVE* e il *Programa BEM - Beneficiação de Equipamentos Municipais*.

Nel primo di questi, la pubblica amministrazione stipula con un soggetto privato un contratto di concessione per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato, al fine di sviluppare dei progetti turistici. La durata del contratto è, di norma, di cinquanta anni. Sulla base di questa concessione, recentemente, è stato creato il *Fundo Revive Natureza*<sup>18</sup> con la medesima finalità, ma il cui oggetto sono gli immobili inutilizzati collocati nelle aree forestali: per la maggior parte, vecchie case delle guardie forestali e vecchi depositi fiscali. Né l'uno né l'altro dei due programmi menzionano espressamente l'obiettivo di valorizzare l'entroterra; tuttavia, la maggioranza di tali immobili si trova nelle zone meno abitate e, una volta stimolato il loro utilizzo, risultano favoriti lo sviluppo del turismo locale e la creazione di occupazione in quest'area. Sin da subito dichiaratamente orientato alla coesione territoriale, il *Programa BEM* mira alla stipulazione di accordi quadro tra le amministrazioni centrali e locali, con l'obiettivo di finanziare – sino al 60% dell'investimento totale – i progetti dei Comuni che promuovono lo sviluppo del territorio interno, rendendolo più attrattivo. Nella selezione delle domande, si privilegiano quelle che riguardano la realizzazione integrale delle infrastrutture e non soltanto di una parte, nonché quelle con-

---

(18) Decreto-legge n. 161/2019, del 25 ottobre.

cernenti gli spazi sportivi e le attrezzature per la prestazione di servizi di sostegno alla popolazione<sup>19</sup>.

Lo stimolo alla contrattazione tra soggetti pubblici e privati costituisce anche la cifra distintiva di alcuni statuti creati dal legislatore, come l'*Estatuto da Agricultura Familiar*<sup>20</sup> e l'*Estatuto do Jovem Empresário Rural*<sup>21</sup>. Nel primo di questi statuti, il legislatore ha assunto espressamente l'obiettivo di «contribuire a contrastare la desertificazione dei territori interni». Il riconoscimento di tale statuto contribuisce all'accesso a regimi specifici sul rilascio delle licenze, delle linee di credito e, tra gli altri, sul diritto ad un «regime specifico in materia di appalti pubblici per il commercio di prossimità di beni agroalimentari», nell'ambito del finanziamento da parte dei Fondi europei strutturali. Tale regime, tuttavia, è privo di attuazione legislativa. Entrambi gli statuti mirano all'insediamento della popolazione nelle zone rurali, predominanti nell'entroterra (sia di famiglie che di giovani imprenditori), pertanto, anche in relazione ad essi potrà riaffermarsi la valorizzazione delle risorse endogene.

### 6. *Spopolamento e appalti strategici*

In Europa, gli appalti pubblici sono stati utilizzati sin da subito come uno strumento per promuovere l'industria nazionale, al fine di perseguire le politiche di riduzione delle asimmetrie regionali, dando priorità ai soggetti collocati nelle aree svantaggiate o meno sviluppate del territorio nazionale. Oggi, essendo parte di un mercato unico, il paradigma è differente e l'utilizzo degli appalti pubblici per la promozione della politica di coesione territoriale è particolarmente limitato per effetto dei principi fondanti del diritto europeo, quali i principi della concorrenza, di uguaglianza e di non discriminazione in ragione della nazionalità. Pertanto, nell'ambito degli appalti pubblici, sembra escluso, per esempio, l'efficace espediente della preferenza delle imprese che ope-

---

(19) La regolamentazione di tutto il procedimento si trova nel decreto del Viceministro e dei Segretari di Stato al bilancio e agli Enti locali n. 6274/2018. A sua volta, il decreto dei Segretari di Stato al bilancio e agli Enti locali e alla valorizzazione dell'entroterra n. 2911/2019 costituisce l'attuazione di tale decreto e la corrispondente selezione dei progetti.

(20) Decreto-legge n. 64/2018, del 7 agosto.

(21) Decreto-legge n. 9/2019, del 18 gennaio.

rano nell'entroterra del Paese. Ma ciò non esclude categoricamente la possibilità di utilizzare gli appalti pubblici come strumento per combattere lo spopolamento e promuovere la coesione territoriale.

### 6.1. *Uso strategico degli appalti pubblici*

Il requisito della razionalità economica negli acquisti pubblici ha condotto all'elaborazione di regimi giuridici sugli appalti pubblici finalizzati alla realizzazione dei principali obiettivi di uso efficiente delle risorse pubbliche e di ottenimento del *best value for public money* – a protezione dell'interesse pubblico economico e a tutela dei contribuenti – il che contribuisce, immediatamente, all'obiettivo di protezione della concorrenza nel mercato e di uguaglianza (delle opportunità) degli operatori economici nell'accesso ai vantaggi economici derivanti dalla stipulazione degli appalti pubblici<sup>22</sup>.

La centralità dell'elemento economico e, pertanto, dell'intento economico si comprende benissimo: l'appalto pubblico comporta l'acquisto di un prodotto o di un servizio, che però ha un *prezzo*, rappresenta un *costo* per i bilanci pubblici, per i contribuenti; perciò, le cautele per un buon acquisto dal punto di vista economico sono non soltanto naturali, ma estremamente auspicabili.

Senza perdere di vista il criterio dell'uso efficiente del denaro pubblico, sappiamo che lo Stato è titolare di responsabilità legali e costituzionali, ad esempio con riferimento alla tutela delle piccole e medie imprese, allo stimolo dell'innovazione, alla creazione di opportunità per i più svantaggiati, ma anche alla protezione dell'ambiente o dei diritti umani ovvero alla garanzia della coesione territoriale. Dunque, l'interesse economico come criterio dell'acquisto pubblico può essere conciliato con la protezione di interessi (degni di protezione) come quelli che abbiamo appena menzionato. In altre parole, l'appalto pubblico potrebbe costituire uno strumento di politica economica<sup>23</sup> e di realizzazione di interessi pubblici generali, come la tutela dei disoccupati a lungo termi-

---

(22) Cfr. P. COSTA GONÇALVES, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, 2013, p. 384 ss.

(23) Sul punto, si veda, in particolare, l'eccellente lavoro (tesi di dottorato) di N. CUNHA RODRIGUES, *A contratação pública como instrumento de política económica*, Almedina, 2013.

ne, l'inclusione delle persone disabili, la promozione dell'uguaglianza di genere nell'accesso al lavoro e il pagamento del salario minimo dello Stato in cui viene eseguito il contratto (esempi di considerazioni di ordine sociale e occupazionale)<sup>24</sup>. Lo stesso vale per gli obiettivi relativi all'ambiente e alla sostenibilità, che possono giustificare l'acquisto di determinati prodotti o servizi al posto di altri, per esempio più efficienti sul piano energetico o con minori emissioni di gas nocivi. A tutto ciò, potremmo ancora aggiungere, per esempio, la protezione e la difesa dei diritti umani<sup>25</sup> o la promozione del commercio equo e solidale. Il processo è iniziato anteriormente ma la riforma del diritto dell'Unione europea del 2014 ha sancito in modo chiaro un'apertura al cosiddetto *uso strategico degli appalti pubblici*<sup>26</sup>: la formula si riferisce precisamente al potenziale normativo degli appalti pubblici e richiama l'attenzione sul fatto che la stipulazione degli appalti pubblici costituisce uno strumento per la realizzazione di obiettivi pubblici che vanno oltre lo scopo immediato dell'acquisto; ripetendo una formula che abbiamo già usato, l'idea è che lo svolgimento degli appalti pubblici si traduce in una partecipazione al mercato, *but regulating it at the same time*<sup>27</sup>.

Il percorso in questa direzione è iniziato con i riferimenti dottrinali agli *obiettivi secondari* e alle *politiche orizzontali* degli appalti pubblici e con alcune emblematiche decisioni della Corte di giustizia; è proseguito con l'espressa consacrazione, all'interno delle direttive del 2004, dell'apertura verso la possibilità di considerare i fattori del settore ambientale e sociale, per esempio nell'ambito dell'elaborazione dei criteri di

---

(24) Cfr. B. BOSCHETTI, *Social goals via public contracts in the EU: a New Deal?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2017, p. 1129 ss.

(25) Nel diritto nord-americano dei contratti pubblici è stato ampiamente diffuso, già da molto tempo, l'uso del "*procurement for political goals*"; si veda, per curiosità storica, lo studio sull'utilizzo degli appalti pubblici come fattore di uguaglianza e di stabilità sociale e di lotta alle discriminazioni razziali: cfr. C.R. NOON, *The use of racial preferences in public procurement for social stability*, in *Public Contract Law Journal*, 38/3, 2009, p. 601 ss.

(26) Cfr. J.J. PERNAS GARCÍA (dir.), *Contratación pública estratégica*, Aranzadi, 2013; A. FARI, *L'uso strategico dei contratti pubblici*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze University Press, 2016, p. 441 ss.

(27) Cfr. P. TREPTE, *The contracting authority as purchaser and regulator: should the procurement rules regulate what we buy?*, in G.S. ØLYKKE, C.R. HANSEN, C.D. TVARNØ (eds.), *EU Procurement Directives – modernization, growth & innovation*, Djøf Publishing, 2012, p. 85 ss.

aggiudicazione e nella definizione delle condizioni di esecuzione dei contratti<sup>28</sup>.

Successivamente, con la riforma del 2014, la tendenza si è accentuata; si osservi, in tal senso, il seguente riferimento, nei considerando della Direttiva 2014/24/UE: «è d'importanza fondamentale sfruttare pienamente il potenziale degli appalti pubblici al fine di realizzare gli obiettivi della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (cfr. il Considerando 95). La normativa del 2014, dunque, ha iniziato a concentrarsi sull'*uso strategico degli appalti pubblici* e, in concreto, sull'utilizzo degli appalti per la realizzazione degli ormai tradizio-

---

(28) In generale, cfr. C. McCrudden, *Buying social justice – equality, government procurement & legal change*, Oxford University Press, 2007; ARROWSMITH, P. KUNZLIK (eds.), *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law*, Cambridge University Press, 2009; R. CARANTA, M. TRYBUS, *The law of green and social procurement in Europe*, Djøf Publishing, 2010; A. CALLEJA, *Unleashing social justice through EU Public Procurement*, Routledge, 2016; D. HICKMAN, *Horizontal policies in public procurement (their use and effectiveness in EU law and policy)*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2, 2019, p. 87 ss. In Portogallo, cfr. C. FERREIRA DA SILVA, *Políticas horizontais ambientais e sociais e concorrência na contratação pública: uma leitura em face do caleidoscópio ambiental e social reforçado pela Diretiva 2014/24/UE e pelo Anteprojeto do Código dos Contratos Públicos*, in *Revista de Contratos Públicos*, 15, 2016, p. 169 ss.; P. CERQUEIRA GOMES, *Políticas estratégicas na nova Diretiva 2014/24/EU - objetivos sociais e ambientais*, in *Revista de Contratos Públicos*, 11, 2016, p. 89 ss.; P. COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, Coimbra, Almedina, 2020, p. 357 ss.; ID., *La integración de las preocupaciones ambientales en la contratación pública*, in R. GALÁN VIOQUE (dir.), *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Sevilla, Editorial Universidad de Sevilla, 2018, p. 267 ss.

nali obiettivi sociali e ambientali (sostenibilità<sup>29</sup>), ma anche per finalità legate all'innovazione e allo sviluppo<sup>30</sup>.

L'uso strategico degli appalti pubblici presuppone, di conseguenza, un'armonia tra le funzioni di *acquisto* e di *regolazione*. L'appalto di un determinato prodotto o servizio è uno strumento atto a soddisfare necessità determinate, ma può essere anche uno strumento di «regolazione del mercato», di indirizzo e di orientamento delle condotte degli operatori economici, che può indurli a cambiare i metodi di gestione, i pro-

(29) Su appalti pubblici e sostenibilità, cfr. J. MOLINO, *Sustainable public procurement in the Green Climate Fund: a "walk-the-talk" strategy on climate change*, in *PPLR*, 4, 2019, p. 154 ss.; B. SJÄFJEL, A. WIESBROCK, *Sustainable public procurement under EU law (new perspectives on the State as stakeholder)*, Cambridge University Press, 2016; E. FISHER, *The power of purchase: addressing sustainability through public procurement*, in *EPPPL*, 1, 2013, p. 2 ss.; D.C. DRAGOS, B. NEAMTU, *Sustainable public procurement in the EU: experiences and prospects*, in F. LICHÈRE, R. CARANTA, S. TREUMER (eds.), *Modernising public procurement: the New Directive*, Copenhagen, DJØF Publishing, 2014, p. 301 ss., ritiene che la sostenibilità rappresenti persino un nuovo paradigma dei contratti pubblici; O.S.P. VODA, *Innovative and sustainable procurement: framework, constraints and policies*, in C. BOVIS (ed.), *Research handbook of EU public procurement law*, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 215 ss.; R.L. D. D'OLIVEIRA, *Contratação pública sustentável no direito Europeu e português: reflexões sobre a sua evolução e a Directiva 2014/24/UE*, in *RCP*, 14, 2016, p. 103 ss.; B.M. ROMERA, R. CARANTA, *EU public procurement law: purchasing beyond price in the age of climate change*, in *EPPPL*, 3, 2017, p. 281 ss. Sugli appalti pubblici sostenibili in Portogallo, cfr. M. DA SILVA GOMES, *Sustainable public procurement in Portugal – state of the art and future prospects*, in *EPPPL*, 1, 2013, p. 60 ss.; L.F. MOTA DE ALMEIDA, *A contratação pública verde no quadro da nova Directiva 2014/24/UE*, in *Concorrência e Regulação*, 27-28, 2016, p. 103 ss. Si osservi, in tale ambito, il sottotitolo del Corso di Diritto dei contratti pubblici della Prof.<sup>a</sup> M. JOÃO ESTORNINHO – «per una contrattazione pubblica sostenibile» – che mette in luce esplicitamente la sostenibilità come uno degli obiettivi precipi della disciplina degli appalti pubblici. Il tema della sostenibilità implica il riferimento a tre punti cruciali: ambiente, economia e società.

(30) Sull'aspetto dell'innovazione negli appalti pubblici e sui temi dell'appalto pubblico per l'innovazione (diretto e catalizzante), dell'appalto precommerciale, dello sviluppo di innovazione e adattamento, cfr. L. BUTLER, *Innovation in public procurement: towards the «Innovation Union»*, in F. LICHÈRE, R. CARANTA, S. TREUMER (eds.), *Modernising public procurement: the New Directive*, cit., p. 337 ss.; L. HOMMEN, M. ROLFSTAMM, *Public procurement and innovation: towards a taxonomy*, in *Journal of public procurement*, 9, 2009, 1, p. 17 ss.; M. STEINICKE, *The public procurement rules and innovation*, in G.S. ØLYKKE, C.R. HANSEN, C.D. TVARNØ (eds.), *EU Procurement Directives*, cit., p. 259 ss.; M. BURGL, *Can secondary considerations in procurement contracts be a tool for increasing innovative solutions*, *ibidem*, p. 275 ss.; M.A. BERNAL BLAY, *The strategic use of public procurement in support of innovation*, in *EPPPL*, 1, 2014, p. 3 ss.; V. LEMBER, R. KATTEL, T. KALVET, *Public procurement, innovation and policy (international perspectives)*, Springer, 2014; C. EDQUIST, N. S. VONORTAS, J.M. ZABALA, ITURRIAGOITIA, J. EDLER, *Public procurement for innovation*, Edward Elgar Publishing, 2015.



cessi di produzione o le politiche di impresa, per mettersi in condizione di partecipare ai procedimenti di aggiudicazione degli appalti.

Contrariamente a quanto succede con il requisito della razionalità economica, l'uso strategico degli appalti pubblici non costituirà, di norma, un «obiettivo normativo».

L'obiettivo o, forse meglio, il senso della normativa è, in questo caso, quello di autorizzare gli enti aggiudicatori a considerare nelle loro procedure di appalto fattori e criteri non esclusivamente economici, non determinati soltanto in termini di costi economici.

La Comunicazione della Commissione europea del 03/10/2017 COM(2017) 572, dal titolo *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, indica come una delle sei priorità strategiche per trasformare gli appalti pubblici in un potente strumento di politica economica di ciascuno Stato membro quella di «garantire una più ampia diffusione degli appalti pubblici strategici».

L'uso strategico degli appalti pubblici serve essenzialmente a realizzare i valori sociali e la tutela dell'ambiente, ai quali, dal 2014, si sono aggiunti gli interessi all'innovazione e allo sviluppo.

In tale contesto, interessa soprattutto la possibilità di considerare i valori sociali. Infatti, gli appalti pubblici possono tenere conto di considerazioni sociali e rappresentare un veicolo di promozione di valori sociali, come l'integrazione sociale di persone svantaggiate o con disabilità, l'uguaglianza di genere e l'uguaglianza salariale nel lavoro, l'aumento della partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, la conciliazione della vita professionale con la vita familiare e personale dei lavoratori coinvolti nell'esecuzione del contratto, l'inclusione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro (articolo 43, n. 6), o una sostenibilità sociale delle modalità di esecuzione del contratto [articolo 75, n. 7, lett. e)]<sup>31</sup>. Sempre per fini sociali, si registrano le norme sui *contratti riservati*, che permettono di limitare la partecipazione alle procedure d'appalto a determinati soggetti o operatori economici (per es. “impresa sociale”): cfr. gli articoli 54-A e 250-D.

---

(31) Su questo punto, cfr. N. CUNHA RODRIGUES, *A utilização de critérios sociais no Código dos Contratos Públicos*, in C. AMADO GOMES, R. PEDRO, T. SERRÃO, M. CALDEIRA (COORD.), *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, cit., p. 883 ss.

### 6.2 *Uso strategico degli appalti pubblici nella lotta allo spopolamento*

Nella lotta allo spopolamento, una possibilità è quella di utilizzare gli appalti pubblici come mezzo per promuovere la creazione di posti di lavoro nelle zone interne del territorio. Nello scenario attuale, in cui la disoccupazione è più accentuata in tali zone, il perseguimento di una politica del lavoro orizzontale negli appalti pubblici può puntare a combattere lo spopolamento, soprattutto nell'ambito dei contratti la cui esecuzione ha luogo nei territori dell'entroterra.

A proposito di tali politiche, spiccano due decisioni della Corte di giustizia che hanno incentivato l'uso strategico degli appalti pubblici, in forza delle quali è possibile tenere conto degli obiettivi sociali: la sentenza *Beentjes* (del 20/09/1988, proc. 31/87) e la sentenza *Nord-Pas-de-Calais* (del 26/09/2000, proc. C-225/98).

In quest'ultimo caso, la Corte di giustizia ha considerato ammissibile l'uso, da parte dell'ente aggiudicatore, quale criterio per l'aggiudicazione dell'appalto di lavoro in questione, l'obbligo di assumere disoccupati a lungo termine, nel quadro di un'azione locale contro la disoccupazione. Questa interpretazione è scaturita dall'attuazione delle conclusioni della stessa Corte nella sentenza *Beentjes*, dalle quali è emerso che un analogo requisito era compatibile con il diritto europeo (nella causa era allora in vigore la Direttiva 71/305/CEE), purché fossero soddisfatti tre criteri: il collegamento della condizione imposta con l'oggetto del contratto, la menzione di tale obbligo nel bando di gara e la compatibilità con gli altri principi fondanti del diritto europeo.

Questa giurisprudenza ha compiuto i primi passi verso gli appalti strategici. Con la riforma del 2014, il criterio di aggiudicazione, l'esecuzione del contratto e i contratti riservati (54-A del *Código dos Contratos Públicos* - CCP) spiccano come meccanismi per la proliferazione delle politiche sociali negli appalti pubblici.

La consacrazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in cui l'aggiudicazione corrisponde non già al criterio miglior prezzo/costo, bensì a quello del miglior rapporto qualità-prezzo, in base a fattori e sotto-fattori distinti dal prezzo, connessi all'esecuzione del contratto (articoli 74 e 75 CCP), ha permesso di prendere in considerazione le politiche sociali durante la selezione dell'offerta da aggiudicare. Tali fattori sono previamente determinati dall'ente aggiudicatore in

funzione degli obiettivi che intende perseguire, e sono atti a soddisfare la sostenibilità sociale della modalità di esecuzione del contratto (articolo 75, n. 2, lett. *d*) CCP), senza escludere l'ammissibilità di altri fattori non elencati dalla norma, i quali possono parimenti soddisfare le politiche sociali. Quest'ampia discrezionalità, tuttavia, è stata limitata dal collegamento necessario tra i fattori e l'oggetto del contratto.

Dall'altro lato, se dall'applicazione dei metodi di valutazione delle offerte risulta una situazione di parità, nella quale due o più offerte ottengono il medesimo punteggio, è altresì ammesso che la stazione appaltante adotti dei criteri di finalità sociale. Qualunque sia il criterio adottato, questo dovrà essere stabilito nell'invito o nel bando di gara (articolo 74, n. 4), in attuazione del principio di trasparenza.

Una delle condizioni di esecuzione del contratto ammesse è quella dell'assunzione di una percentuale minima di lavoratori disoccupati per l'esecuzione del contratto, che può, in quanto tale, rappresentare un fattore di rilievo per il criterio di aggiudicazione. Sul solco della già citata giurisprudenza della Corte di giustizia, l'articolo 42 del CCP specifica che gli aspetti relativi all'esecuzione del contratto dovranno essere previsti nel capitolato degli oneri, nel rispetto del principio di trasparenza.

Analogamente, l'ente aggiudicatore può cercare di garantire il rispetto da parte del contraente di un pacchetto di condizioni di lavoro minime, come il pagamento del salario minimo e i contributi dovuti per la previdenza sociale. Nella sentenza *RegioPost* (del 15/11/2015, proc. C-115/14), in merito ad un appalto di servizi postali, la Corte di giustizia ha considerato non contrario al diritto dell'Unione europea l'obbligo di legge per gli offerenti e per i loro subappaltatori di pagare il salario minimo (imposto da una normativa regionale) al personale che sarà assegnato all'esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto pubblico considerato. Essi sarebbero vincolati da tale obbligo mediante una dichiarazione scritta che deve essere allegata all'offerta; la Corte di giustizia ha ritenuto che, poiché tale requisito è indicato tanto nel bando di gara quanto nel capitolato degli oneri, l'esclusione dalla gara di un offerente che non adempie a tale obbligo, di natura sociale, non viola il diritto europeo. Ammettendo che si tratta di una restrizione alla libera

prestazione di servizi, la condizione può essere giustificata alla luce della necessaria tutela dei lavoratori.

Si veda, analogamente, la sentenza *Tim* (del 30/01/2020, proc. C-395/18). Nel caso analizzato, l'amministrazione aggiudicatrice ha specificato che l'aggiudicatario ha la possibilità di subappaltare i servizi e, a tal fine, ciascun candidato deve indicare nella propria offerta tre subappaltatori (se intende subappaltare). La Corte di giustizia ha considerato che, in linea di principio, non viola la Direttiva 2014/24/UE l'esclusione di un offerente che nella sua offerta abbia manifestato l'intenzione di subappaltare ad un operatore economico che non rispetti gli obblighi in materia occupazionale o sociale previsti dal diritto nazionale. Ritiene, tuttavia, che il rispetto necessario del principio di proporzionalità impedisce che la legge nazionale preveda una esclusione automatica di tale offerente. Tutti i fattori o gli aspetti relativi all'esecuzione del contratto utilizzati allo scopo di perseguire le politiche orizzontali devono rispettare i principi fondanti del diritto europeo, segnatamente, il principio di uguaglianza e di non discriminazione in ragione della nazionalità, essendo inaccettabile che si ricorra ad essi in modo da limitare la concorrenza. A titolo di esempio, la Commissione ha chiarito che, nonostante sia ammesso perseguire politiche orizzontali concernenti la lotta contro la disoccupazione, resta inconcepibile una clausola che imponga all'aggiudicatario l'assunzione di disoccupati provenienti da determinate regioni (Considerando 65 della comunicazione interpretativa della Commissione, COM(2011) 0566 def<sup>32</sup>). Una simile conclusione figura nel caso *Commissione/Italia* (proc. C-360/89), in cui la Corte di giustizia, con riferimento ad un appalto di lavori pubblici, ha deciso che l'obbligo di assumere una certa percentuale di lavoratori, provenienti dalla regione in cui i lavori devono essere eseguiti, costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi.

Facendo una distinzione tra le politiche circoscritte all'adempimento dei requisiti di legge (come il rispetto imperativo del salario minimo, menzionato) e le politiche relative alle modalità di esecuzione del con-

---

(32) Comunicazione interpretativa della Commissione sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici.

tratto<sup>33</sup>, queste ultime – nelle quali sono inseriti gli obblighi di assunzione dei disoccupati – assumono particolare rilievo quando gli appalti pubblici sono strategicamente utilizzati come strumento di regolazione dell'attività economica. Tuttavia, l'adempimento da parte degli operatori economici delle condizioni di lavoro stabilite dalla legge deve pesare anche nella fase di valutazione delle proposte, nel rispetto di un utilizzo socialmente responsabile degli appalti pubblici. Inoltre, la realizzazione di condizioni di lavoro dignitose (e, se possibile, più allettanti rispetto alle condizioni minime) contribuirebbe a contrastare lo spopolamento, qualora fosse capace di attrarre le persone verso l'entroterra e di dissuadere coloro che già vi abitano dal ricercare contesti migliori altrove. Le misure e gli incentivi finora menzionati dimostrano l'importanza di una strategia coordinata a diversi livelli: al livello delle imprese, del lavoro e della fiscalità. Poichè si tratta di aspetti che ricadono sulla vita delle persone, un'azione isolata non inciderebbe sulla decisione di vivere nell'entroterra. Dal canto loro, gli appalti pubblici sono uno strumento utilizzato frequentemente dai diversi enti aggiudicatori e che permette di regolare o di influenzare l'attività economica. Il loro uso strategico può condurre a risultati complementari a quelli degli incentivi e delle misure già adottate.

In sintesi, la possibilità di utilizzare gli appalti pubblici come strumento di contrasto allo spopolamento e di promozione della coesione territoriale appare ancora relativamente rigida o limitata. Di per sé, tali obiettivi richiedono essenzialmente il rafforzamento dell'investimento pubblico nell'entroterra: certamente, ciò può avvenire attraverso gli appalti ed è nell'ambito delle norme specifiche sull'aggiudicazione di tali contratti che potranno comparire alcune misure con il fine di attuare la politica di contrasto allo spopolamento.

---

(33) V. ARROWSMITH, *A taxonomy of horizontal policies in public procurement. Social and Environmental Policies in EC Procurement Law*, New York, Cambridge University Press, 2009.

## Territori rurali intelligenti e spopolamento\*

*Jean-Bernard Auby*

*L'obiettivo di questo lavoro è chiedersi che cosa l'evoluzione verso i territori intelligenti – un concetto derivato da quello di città intelligente o smart city – può apportare nel quadro delle strategie di contrasto allo spopolamento. Per quanto, talvolta, si tenda ad esagerarne i benefici, è ormai risaputo che il progresso digitale può contribuire a rendere più efficace l'intervento pubblico o persino ad affrontare problemi che i poteri pubblici non hanno potuto risolvere con i mezzi tradizionali. Di conseguenza, viene naturale chiedersi se gli strumenti digitali possano contribuire a ridurre le difficoltà riscontrate da alcuni territori rurali, e, tra questi, da quelli che sono in una condizione di progressivo spopolamento. Di primo acchito, si può essere indotti a ritenere che i progetti di tipo smart siano rivolti specificamente alle città, ma questa affermazione, per quanto vera, non implica in assoluto, che i territori rurali in difficoltà non possano beneficiare dell'“intelligenza”. In che senso? Ciò è quanto si cercherà di verificare attraverso alcune considerazioni sulle difficoltà riscontrate dai territori rurali in fase di spopolamento (1), definendo brevemente cosa si intende per smart (2), prima ancora di chiedersi se i territori rurali possano diventare smart (3) e dunque che cosa il concetto di “intelligente” può apportare loro in termini di dinamismo locale (4) e di perequazioni e interrelazioni con i territori più favoriti e progrediti (5).*

### **1. I territori rurali in difficoltà**

Si potrebbe pensare che, nei diversi Paesi europei, tutti i territori beneficino in una certa misura dello sviluppo economico. Tuttavia, ciò non è quanto accade nella realtà. In generale, le città e le metropoli prosperano ma non sempre questo avviene anche nei territori che le circondano; alcuni non si stanno evolvendo o, addirittura, stanno retrocedendo.

---

\* Lavoro realizzato nel quadro del progetto di ricerca: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100, finanziato da: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España. Traduzione italiana a cura di Marzia De Donno e Alice De Nuccio.

Le periferie delle grandi città presentano problemi particolari, e tra questi si possono menzionare le tensioni nei sistemi di trasporto e nei mercati immobiliari, la concentrazione di aree di povertà, di degrado e insicurezza, etc. Dal canto loro, le aree rurali hanno altre difficoltà: la bassa densità di popolazione e le complessità logistiche, che aumentano il costo unitario di vari servizi, come l'educazione, la sanità, il commercio e il trasporto pubblico.

Alcuni di questi territori rurali possono così trovarsi coinvolti in spirali di decadenza, la cui manifestazione più evidente è lo spopolamento. Altri, senza aver attraversato tale processo, si sentono abbandonati e accumulano difficoltà economiche e sociali a causa dei bassi livelli produttivi e della distanza dai servizi<sup>1</sup>.

Il fenomeno dei territori rurali in fase di spopolamento non possiede la stessa rilevanza in tutti gli Stati europei ma costituisce una preoccupazione importante in alcuni di essi, in particolare in Spagna e in Grecia<sup>2</sup>.

Cosa può aiutare questi territori? Esistono soltanto due tipi di politiche pubbliche che possono contribuire a farli uscire dalla grave condizione in cui si trovano. In primo luogo, costruire – e, possibilmente, ricostruire – le dinamiche economiche, sociali e culturali locali, introducendo contrappesi locali per scongiurare il declino. In secondo luogo, stabilire interrelazioni e interconnessioni con i territori più favoriti e/o sistemi di perequazione con gli stessi, in modo da compensare ad un livello più elevato gli svantaggi subiti dai territori rurali in difficoltà.

La domanda da porsi è perciò la seguente: che cosa può apportare lo *smart* a questi due tipi di politiche pubbliche?

---

(1) Nel caso della Francia: *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, in *Cour des Comptes*, 2019.

(2) *Les villages intelligents*, in *Revue Rurale de l'UE*, 26, 2018, si veda la cartina a p. 9. G.-F. DUMONT, *Union Européenne: dépopulation ou dépeuplement?*, in *Population & Avenir*, 743, 3, 2019, p. 3. Sul caso della Francia: A. BRÉS, F. BEAUCIRE e B. MARIOLLE (a cura di), *Territoire frugal. La France des campagnes à l'heure des métropoles*, Geneve, Métis Presses, 2017; *Rapport sur la cohésion des territoires*, in *Commissariat général à l'égalité des territoires*, 2018; *Territoires, bien-être et politiques publiques*, in *Conseil d'Analyse Economique*, 2020.

## 2. Cos'è lo smart?

L'origine delle dinamiche che solitamente caratterizzano le città intelligenti<sup>3</sup> e, più in generale, i territori intelligenti<sup>4</sup>, può essere individuata nella confluenza di varie dinamiche storiche tra loro convergenti. Le tre principali sono le seguenti.

In primo luogo, le pressioni determinate dello sviluppo sostenibile e, in particolare, le dinamiche connesse al risparmio energetico e al contrasto ad alcuni specifici problemi ambientali di tipo urbano, come l'inquinamento atmosferico.

In secondo luogo, la crescita del digitale e il *Big Data*, che hanno portato ad una sempre più estesa digitalizzazione della realtà sociale, del funzionamento delle istituzioni pubbliche, delle imprese private, delle relazioni tra gli individui e tra gli individui e le istituzioni.

In terzo luogo, lo sviluppo in generale delle autonomie locali: ciò si traduce, in particolare, in una "rinascita" storica delle città, che diventano – o ritornano ad essere, a seconda dei Paesi – livelli chiave dell'azione pubblica e sono, più che mai, i principali centri di creazione di ricchezza e innovazione tecnologica.

Insieme alle tre precedenti, è opportuno menzionare altre dinamiche complementari coincidenti con lo sviluppo, all'interno delle nostre società, dell'economia della condivisione, manifestatasi in fenomeni come quello di Uber e del *car sharing*, o dell'economia circolare, che cerca di ridurre i costi ambientali del trasporto di merci.

È pertanto possibile definire quelli che oggi sono noti come territori intelligenti attraverso tre insiemi di elementi.

---

(3) F. GARCÍA RUBIO (dir.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje. Smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017; J-B. AUBY, V. DE GREGORIO, *Données urbaines et Smart cities*, Berger-Levrault, 2017; AA.VV., *La Cité des Smart Cities, Smart Cities: L'innovation au coeur de l'action publique? (Actes des rendez-vous annuels de la Cité des Smart Cities. Colloque du 29 septembre 2015)*, Berger-Levrault, 2016 ; F. CROUZATIER-DURAND, *Réflexions sur la ville intelligente. Une évolution dans le droit des collectivités territoriales*, in *Culture, Société, Territoires, Mélanges en l'honneur du professeur Serge Regourd*, Institut Universitaire Varrenne, 2019, p. 1149.

(4) M.T. CANTO LÓPEZ (dir.), *Los territorios inteligentes: administración y integración social*, Cizur Menor, Aranzadi, 2019.



In primo luogo, la dinamica *smart* cela una trasformazione delle infrastrutture dei territori, che si sta realizzando secondo diverse direzioni. Da un lato, essa sta emergendo nell'uso combinato delle moderne tecnologie digitali e della comunicazione, che consente in alcuni casi di migliorare il funzionamento delle infrastrutture e la qualità dei servizi erogati (come trasporto, energia, salute, etc.). Dall'altro lato, le componenti infrastrutturali dei territori stanno diventando sempre più interconnesse; si alimentano reciprocamente con maggiore facilità, grazie, in particolare, ai dati che possono condividere tra di loro. L'infrastruttura territoriale tende dunque ad essere sempre più dipendente da una meta-infrastruttura digitale che, specificamente, le consente di funzionare in modo sempre più connesso.

In secondo luogo, la dinamica intelligente si basa sulla pervasività dei dati digitali.

Nei territori intelligenti, masse di dati sono costantemente prodotte da innumerevoli "sensori": dai contatori elettrici "intelligenti" sino alla videosorveglianza e alle apparecchiature che tracciano il passaggio dei telefoni cellulari da determinate aree. Questi dati – dati pubblici, che si affiancano ai dati raccolti dagli enti privati – stanno assumendo una natura sempre più pubblica (*open data*), per soddisfare le esigenze conoscitive dei cittadini e per essere riutilizzati al fine di creare servizi privati. Ovviamente tale processo è collegato alla crescente digitalizzazione del funzionamento degli Enti locali, tanto negli strumenti impiegati che nelle procedure poste in essere.

In terzo luogo, la dinamica "intelligente" determina anche trasformazioni nel governo dei territori, almeno per due ragioni.

Da un lato, molte innovazioni "intelligenti" non sono promosse dagli Enti locali, bensì da soggetti privati che si adattano meglio all'innovazione e, talvolta, dispongono di maggiori risorse finanziarie. In tal caso, il problema risiede nel fatto che, in alcune occasioni, gli Enti locali non sono in grado di coordinare queste iniziative private. Dall'altro lato, nei sistemi politici locali possono essere creati nuovi equilibri, grazie al maggior grado di informazione dei cittadini e della crescente capacità di questi ultimi nel creare propri servizi collettivi.

### 3. *I territori rurali possono diventare “smart”?*

Prima di chiederci che cosa la dinamica “intelligente” possa apportare alle aree rurali in fase di spopolamento, occorre verificare se tali zone siano effettivamente in grado di integrare tale dinamica, vale a dire se esse possiedano gli strumenti e le condizioni necessarie per convertirsi in territori “intelligenti”<sup>6</sup>. Com'è evidente, non si tratta di una questione semplice.

In primo luogo, la digitalizzazione dell'intervento pubblico ha un costo finanziario e richiede risorse umane che talora le comunità rurali hanno difficoltà a reperire: per sviluppare tecnologie “intelligenti” sono necessari apparecchiature ed esperti, ma entrambi richiedono sforzi notevoli in termini economici. E lo spopolamento conduce, in modo quasi inevitabile, ad una riduzione delle risorse degli Enti locali.

In secondo luogo, lo sviluppo di tecnologie “intelligenti” presuppone una copertura digitale completa, che non esiste in tutte le aree rurali. È vero che, in tutti i nostri Paesi, i Governi nazionali e alcuni enti di livello inferiore stanno facendo degli sforzi per diffondere la fibra ottica<sup>7</sup>, che rappresenta il vettore più efficace, tuttavia, anche in tal caso, essa ha un costo significativo nelle aree con insediamenti sparsi, soprattutto quando alle distanze si aggiungono le limitazioni naturali delle aree montane<sup>8</sup>. E ciò senza considerare che la fibra ottica presuppone e richiede un'adeguata e complessa articolazione giuridica, implicando spesso accordi di tipo concessorio<sup>9</sup>.

---

(5) Sulla politica dell'UE: *Les villages intelligents*, in *Revue Rurale de l'UE*, 26, 2018.

(6) *Plan nacional de territorios inteligentes 2017-2020*, specialmente pp. 57-66: Acción 4, *Territorios rurales inteligentes*.

(7) M. LOMBARD, *Le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre la fracture numérique*, in *Culture, Société, Territoires, Mélanges en l'honneur du professeur Serge Regourd*, Institut Universitaire Varenne, 2019, p. 987.

(8) D. BOULLIER, *Sociologie du numérique*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 118 ss.

(9) Per il caso francese, in C. CHEVILLEY-HIVEF, M. HOUSER, A. MARCEAU (a cura di), *Les collectivités territoriales à l'heure du numérique*, Paris, L'Harmattan, 2019, si vedano in particolare: C. CHEVILLEY-HIVER, *La planification de l'aménagement numérique du territoire* (p. 21 ss.); M. DOUENCE, *Le rôle des collectivités territoriales pour l'établissement et l'exploitation des réseaux de communications électroniques* (p. 35 ss.) e M. HOUSER, *Le financement de la transition numérique par les collectivités territoriales* (p. 75 ss.).

A questi fattori deve poi aggiungersi che la densità urbana crea naturalmente necessità e bisogno di servizi, ciò che non si riproduce allo stesso modo in altri luoghi: in generale, il contesto urbano è più favorevole per l'innovazione tecnologica.

Ciò nonostante, la tecnologia può essere pienamente sviluppata anche nelle aree rurali, se vi è una reale e concreta volontà politica di decidere sui finanziamenti e sui programmi necessari<sup>10</sup>.

D'altra parte va pure considerato che le aree rurali dispongono di alcune condizioni favorevoli allo sviluppo digitale. Per loro natura, le distanze fisiche non impediscono od ostacolano in assoluto lo sviluppo digitale: le relazioni che crea tra le persone, le infrastrutture e i servizi, spesso, non richiedono prossimità fisica, proprio in quanto si utilizzano le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

A ciò si aggiunga il fatto che, sempre più frequentemente, le principali riserve di dati non si trovano nelle aree urbane. E le stesse grandi aziende informatiche è sempre più probabile che siano situate nelle aree rurali, se non altro per il prezzo dei terreni. Infine, va tenuto presente che la trasparenza politica associata all'"intelligente" si trova naturalmente nelle aree rurali, dove i cittadini e i funzionari pubblici si conoscono in maniera più diretta.

#### *4. Che cosa lo "smart" può apportare in termini di dinamizzazione locale*

I progressi "intelligenti" possono sortire effetti dinamici in alcune attività di servizio pubblico e in determinate attività private.

In primo luogo, i progressi "intelligenti" possono contribuire al miglioramento dei servizi pubblici esistenti e consentire, altresì, la creazione di nuovi servizi.

Da un lato, la tecnologia digitale facilita l'adattamento della prestazione dei servizi pubblici, in particolare grazie alla sua capacità di renderla

---

(10) In Francia, la causa sull'estensione della tecnologia digitale è stata sostenuta soprattutto da un gruppo di pressione composto da rappresentanti eletti a livello locale, comprendente prevalentemente i piccoli Comuni, la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies, che si occupa della gestione dei servizi pubblici locali, in particolare nell'ambito dell'energia, cfr. C. CHEVILLEY-HIVER, M. HOUSER, A. MARCEAU (a cura di), *Les collectivités territoriales à l'heure du numérique*, cit., p. 236.

più flessibile<sup>11</sup>. Così, per esempio, consente lo sviluppo di nuove forme di trasporto, come il trasporto su richiesta, vale a dire dei sistemi in cui piccole unità di trasporto – minibus, per esempio – si spostano verso il luogo di destinazione senza seguire itinerari ed orari regolari. La tecnologia digitale, inoltre, facilita la condivisione delle risorse tra le comunità locali, sia materiali che umane: il telelavoro consente ai funzionari pubblici di occuparsi di due o più Comuni.

Dall'altro lato, la tecnologia digitale permette altresì di creare nuovi servizi. Ciò è di particolare interesse nel settore sanitario poiché progressi nella telemedicina costituiscono un valido contrappeso alla distanza dagli ambulatori medici e dalle unità ospedaliere, uno dei principali problemi delle aree rurali in difficoltà. E questo vale anche per la sorveglianza e l'assistenza domiciliare, ambito rispetto al quale le tecnologie digitali contribuiscono in misura significativa ad aiutare gli anziani che restano in casa.

In secondo luogo, va segnalato che probabilmente i progressi "intelligenti" possono stimolare determinate attività private.

Da una parte, la digitalizzazione agevola il telelavoro e l'economia da remoto. In particolare, permette a quelle persone che sono diventate reticenti nei confronti della vita in città, dati i molti inconvenienti che essa presenta – inquinamento dell'aria, prezzi degli immobili residenziali, ecc. – di evitarli lavorando in un contesto più piacevole. Naturalmente, un tale sviluppo ha i suoi limiti, visto che nel caso di alcune attività l'ambiente urbano è necessario e alcune imprese ubicate nelle città sono restie al fatto di non avere una supervisione diretta del proprio personale.

D'altra parte, la digitalizzazione promuove anche lo sviluppo dell'economia della condivisione, il cui potenziale non è affatto riservato alle città. La condivisione dei mezzi di trasporto e, in particolare, l'uso condiviso dell'automobile sono soluzioni che si adattano soprattutto alle aree rurali.

---

(11) Nel contesto francese: *Guide "Smart City versus Stupid Village"*, in *Caisse des Dépôts et Consignations*, 2016.

### ***5. Quello che lo “smart” può apportare in termini di perequazioni e interrelazioni con i territori più favoriti***

Senza dubbio la tecnologia digitale può contribuire alla predisposizione di forme di compensazione a favore dei territori rurali in difficoltà e a creare interrelazioni tra questi territori e le aree vicine più avvantaggiate.

Da un lato, quindi, la tecnologia digitale dovrebbe essere in grado di facilitare l'applicazione delle perequazioni su due livelli correlati.

La moltiplicazione dei dati permette di conoscere sempre meglio le rispettive situazioni dei differenti territori e persino di monitorare l'evoluzione di tali situazioni in tempo reale. Inoltre, l'uso di algoritmi dovrebbe consentire, sulla base dell'aggregazioni dei dati, di fissare schemi di perequazione sempre più sofisticati e sempre più adeguati alle situazioni reali e agli obiettivi che la perequazione stessa si prefigge.

Dall'altro lato, la dinamica “intelligente” deve contribuire a facilitare l'instaurazione di relazioni con i territori vicini più favoriti e sviluppati<sup>12</sup>.

Le interconnessioni funzionali rese possibili dalla tecnologia digitale, spesso, possono essere facilmente ampliate; in tutti i casi, più agevolmente rispetto ai servizi locali tradizionali, i quali dipendono da infrastrutture fisiche che sono, per definizione, limitate.

Inoltre, la flessibilità offerta dalla tecnologia digitale dovrebbe consentire alle comunità più avvantaggiate di aiutare i territori rurali limitrofi con difficoltà a migliorare i propri servizi mediante la creazione di servizi comuni.

### ***6. Conclusioni***

Per il momento, le città, specialmente le più grandi, sono le principali beneficiarie della digitalizzazione e della dinamica *smart*, sebbene di certo tale diagnosi vada attenuata: alcune città piccole e medio-grandi

---

(12) F. BIANCONI, *La partecipazione per la riconnessione fra campagna e città*, in G.F. FERRARI, *La prossima città*, Milano-Udine, Mimesis, 2017, p. 651 ss.; G. DORÉ, *Hors des métropoles, point de salut? Les capacités de développement des territoires non métropolitains*, Paris, L'Harmattan, 2017; *Quelles coopérations entre les métropoles et les territoires ruraux? L'expérimentation des contrats de réciprocité*, in *Horizons Publics, Hors Série Le retour des ruralités*, automne 2019, p. 34 ss.

sono più avanzate di alcune grandi città mentre alcune aree rurali sono particolarmente dinamiche in termini di sviluppo digitale.

Tuttavia, la dinamica dell'“intelligente” è lenta nel dispiegarsi nelle aree rurali più difficili, nonostante i vantaggi che, come abbiamo visto, potrebbe apportare.

È facile comprendere che il suo sviluppo in contesti così complessi richiede necessariamente una volontà politica adeguata e convergente<sup>13</sup>. Volontà politiche locali sufficientemente forti da superare la reticenza sociale facilmente prodotta dalle innovazioni tecnologiche. Volontà politiche ai livelli superiori – nazionale, regionale, provinciale – che esisteranno in modo forte soltanto se si combinano insieme la convinzione che la diffusione dello sviluppo economico e sociale è garanzia di efficienza collettiva e una certa visione di cosa può essere realmente la “giustizia spaziale”, la quale offre ai territori la possibilità di esistere in un contesto di funzionamento collettivo<sup>14</sup>.

---

(13) B. RIVZA, M. KRIZMETRA, V. ZALUKSNE, *Performance trends for smart growth in the rural territories of Latvia*, in *Agronomy Research*, 14(5), 2016, p. 1684–1693: la conclusione principale di questa ricerca è che «*smart growth is determined not only by objective circumstances but also by local authorities, the activity of various public organizations and the readiness of residents to act under the guidance of the mentioned formations*». Sulle politiche condotte in Francia, vd. B. DELCROS, J.-F. HUSSON, F. MONTAUGÉ, R. VALL, *Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités*, en *Sénat, Rapport d'information*, 251, 16 janvier 2020.

(14) J. LEVY, J.-N. FAUCHILLE y A. POVOAS, *Théorie de la justice spatiale. Géographie du juste et de l'injuste*, Odile Jacob, 2018.



# TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

## **Editorial**

Anti-Depopulation Policies: Planning Criteria and Legal Measures (p. 289)

*Marcos Almeida Cerredá*

## **Essays and Articles**

Municipal Fragmentation and Contrast to Depopulation: the Italian Perspective (p. 297)

*Marzia De Donno, Claudia Tubertini*

Starting from a general reflection on the impact that the territorial reforms followed in Italy since the 1990s - mainly through the mergers of municipalities and inter-municipal cooperation - have produced on the fragmentation of Italian municipalities, the article focuses on an analysis of the recent National Strategy for Internal Areas, with which, for the first time, the problem of depopulation and fragility of the country's peripheral territories is directly addressed.

Rethinking Institutions on the Margins. The Limits of Territorial Governance, between "Special Status" of Cities and Internal Areas (p. 323)

*Enrico Carloni*

The essay reflects from an institutional point of view on the problem of local government in Italy, focusing on "non-metropolitan" areas. The reforms of the Italian local government system have shown a lack of attention to the issue of the less densely populated territories, but the attention paid to it is on the rise and it is going at the top of the public agenda. This problem cannot be solved only by the means of inter-municipal cooperation but it requires a new investment on territorial policies and appropriate institutional actors. Within this context, in particular, the work dwells on the following issues: on the limit of the approach centred mainly on metropolitan areas and on "marginal" interventions related to "internal areas"; on the effectiveness and limits of policies of municipal restructuring and inter-municipal cooperation; on the new role that could



be recognized to the provinces to promote the development of asymmetric and modular governance arrangements in depopulated areas.

Urban Planning and Depopulation in Italy (p. 347)

*Giovanni Maria Caruso, Guido Befani*

With the evolution of the legal importance of depopulation, the tools to combat it have also undergone profound revisions and, today, tend to develop along two basic lines: the operational financing of social cohesion interventions and the progressive tendency to favor aggregative processes in management of functions and services. The limits of these approaches result, firstly, from the lack of coordination between the levels of government closest to the population and, secondly, from the risk of dispersion of the already limited economic resources allocated to deal with them. What remains, however, unchanged is the interconnection with urban planning which constitutes the necessary terminal of the various measures adopted.

Multifunctional Agriculture for the Regeneration of Rural Areas at Risk of Demographic, Economic and Socio-Cultural Desertification (p. 365)

*Alice de Nuccio, Massimo Monteduro*

The marginal rural areas, composed by small settlements and agglomerations that historically founded their economy on traditional agriculture, have been dramatically exposed for decades to desertification processes, not only from a demographic and economic perspective but also from a social and cultural one. For this reason, the immense centuries-old, tangible and intangible heritage, generated by rural civilization, is likely to disappear. The work retraces the causal factors of these fragile areas' depopulation; highlights the importance of the resources remaining available in the basins of the rural communities where small-scale farming practices survive; focuses a current model of agriculture, characterized by multifunctionality, capable of dynamizing the main local forces; provides a concise overview of the national and regional legislation on multifunctionality; ultimately, suggests that the effective promotion of a multifunctional agriculture at the legal level could restore vitality and centrality to the marginal rural areas, regenerating its socio-ecological fabric.

The Role of the Province in Spain in Guaranteeing Access to Services and Infrastructure in Depopulated Rural Areas (p. 395)

*Diana Santiago Iglesias*

Isolation and difficulties in accessibility, together with the lack of services, have been shown to have a directly proportional effect to the dropout rate in rural areas in Spain. In this context, the purpose of this work is to analyze the role of the province in guaranteeing access to services and infrastructure for the inhabitants of depopulated rural areas and the usefulness, for this purpose, of the provincial plans for services and works.

Spatial and Urban Planning Measures to Confront Depopulation in Spain (p. 419)

*Luis Míguez Macho*

This paper discusses how spatial and urban planning instruments can contribute to confronting the problem of rural depopulation in Spain. To this end, it argues that the objective of territorial demographic balance should be fully integrated into spatial planning policy and that urban planning should also be oriented in the same direction by adapting its legal regime to the particularities of the rural areas.

Municipal Services for the Elderly and the Urban-Rural Divide (p. 441)

*Silvia Díez Sastre*

Public authorities face many challenges related to aging population and the enduring urban-rural divide. Fulfilling the needs of the elderly, who are more prone to dependency situations, requires the provision of specific services. In practice, this task is largely attributed to local governments, which must overcome technical and financial difficulties arising from the large share of senior citizens living in rural areas. This paper analyses aging population data in Spain from an empirical perspective and takes into account the cleavage between rural and urban areas regarding aging population and elderly services provision. Afterwards, it outlines the legal provisions regarding the different management forms of municipal services for the elderly.

Social Services and the Elderly in the most Unpopulated Areas (p. 461)

*Andrea Garrido Juncal*

This work analyzes the provision of social services, with special consideration to those services offered to elderly citizens and in the most unpopulated areas. Due to the National Strategy to Fight the Demographic Challenge or the dramatic events occurred during the pandemic time, it is necessary to rethink the application of certain regulations in our legal system. Hereafter is also a series of recommendations which aimed to meet the needs of the elderly, an outstanding issue and a must in the post-coronavirus era.

Housing Policies. Notes from the Perspective of Rural Depopulation (p. 475)

*María Antonia Arias Martínez*

This study, after briefly highlighting the relevance of the implementation of housing policies directed towards the reversal of rural depopulation, addresses the examination of the legal measures adopted specifically by the central government and the regional autonomous communities in the areas of promotion and urbanism, with the purpose of retaining the decreased population in rural environments, of improving their life conditions and, above all, of attracting new young inhabitants. From this perspective, this study deals with the regulation of official aids for the acquisition of homes in these areas, the rehabilitation, the regeneration and the renewal of housing conditions in rural areas in an attempt to recover and restore abandoned or degraded residential spots.

Depopulation, State Aid and Direct Taxes on Business Activity (p. 495)

*Ignacio Calatayud Prats*

Depopulation creates inequality of opportunity among citizens and an increase in costs and accessibility to basic services. In order to alleviate depopulation, some sectors propose differentiated and more favourable taxation for economic activities in depopulated areas. It should be noted, however, that differentiated and more favourable taxation for economic activities in depopulated areas may violate freedom of enterpri-

se and free competition. The possibility for the Spanish legislator (State and regions) to introduce a differentiated regime, lower taxation of economic activities in depopulated areas, depends and is closely linked to EU State aid rules.

The depopulation of the Interior of Portugal and the Use of Public Procurement as a Strategy to Fight the Asymmetries between Interior and Coastline (p. 517)

*Pedro Costa Gonçalves, Mariana Tralhão*

Depopulation is one of the challenges that Portugal is being confronted with, having most of its territory affected with low population density. In this paper, we present some measures, regarding to investment, employment, and taxation, that have been adopted to reverse this phenomenon. Public procurement can be strategically used as a complementary method to achieve the same purpose, promoting, in the interior of the country, attractive social conditions for workers and companies.

Smart Rural Territories and Depopulation (p. 537)

*Jean-Bernard Auby*

The objective of this work is to understand what the evolution towards smart territories – a concept derived from that of smart cities – can provide in the framework of eventually designed strategies to combat depopulation. Although sometimes there is the tendency to exaggerate the benefits, it is now well known that digital progress can contribute to make public action more effective or even to deal with problems that the public authorities have not been able to solve by traditional means. As a result, this raises the question if digital tools can contribute to reduce difficulties of some rural territories, in particular those which are undergoing depopulation. We have certainly the immediate impression that smart projects are specifically aimed at cities. Probably it is true in general but this does not imply that rural territories in difficulty cannot benefit from the “smart”. How? We will try to understand it by making some considerations on the difficulties encountered by rural territories which are undergoing depopulation (1), briefly defining what smart means (2), before to think if rural territories can become smart (3), what

the concept of “smart” can provide in terms of local dynamism (4) and equalisation and interrelations with the most favoured territories (5).

# NOTIZIE SUGLI AUTORI

## **Marcos Almeida Cerredá**

Profesor Contratado Doctor de Derecho administrativo, Universidad de Santiago de Compostela (España)

## **María Antonia Arias Martínez**

Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Vigo (España)

## **Jean-Bernard Auby**

Professeur émérite de Droit administratif, Sciences Po, Paris (France)

## **Guido Befani**

Assegnista di ricerca e Professore a contratto di Diritto amministrativo, Università della Calabria

## **Ignacio Calatayud Prats**

Doctor en Derecho, Profesor de Derecho administrativo, Colegio Universitario de Estudios Financieros (Cunef), Universidad Complutense de Madrid (España)

## **Enrico Carloni**

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Perugia

## **Giovanni Maria Caruso**

Professore aggregato di Diritto amministrativo, Università della Calabria

## **Marzia De Donno**

Ricercatrice TD B in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Ferrara

## **Alice De Nuccio**

Doctoranda de Derecho administrativo en la Universidad de Santiago de Compostela (España)

## **Silvia Díez Sastre**

Profesora Contratada Doctora de Derecho administrativo, Universidad Autónoma de Madrid (España)

## **Andrea Garrido Juncal**

Profesora Contratada Doctora de Derecho administrativo, Universidad de Santiago de Compostela (España)

## **Pedro Costa Gonçalves**

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal)

## **Luis Miguez Macho**

Catedrático de Derecho administrativo, Universidad de Santiago de Compostela (España)

## **Massimo Monteduro**

Professore associato di Diritto amministrativo, Università del Salento

## **Diana Santiago Iglesias**

Profesora Contratada Doctora de Derecho administrativo, Universidad de Santiago de Compostela (España)

## **Mariana Tralhão**

Curso de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal)

## **Claudia Tubertini**

Professoressa associata di Diritto amministrativo, Università di Bologna

---

## Criteria editoriali

---

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

*Criteri di revisione.* Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

*Saggi e articoli.* La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

*Note e commenti.* In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

*Osservatorio regionale.* La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

*Letture e segnalazioni.* In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

## EDITORIALE

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

## SAGGI E ARTICOLI

Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana

*Marzia De Donno, Claudia Tubertini*

Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della *governance* territoriale, tra specialità urbana e aree interne

*Enrico Carloni*

L'urbanistica e lo spopolamento in Italia

*Giovanni Maria Caruso, Guido Befani*

Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, economica e socio-culturale

*Alice De Nuccio, Massimo Monteduro*

El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas

*Diana Santiago Iglesias*

Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España

*Luis Míguez Macho*

Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano

*Silvia Díez Sastre*

Servicios sociales y tercera edad en las áreas despobladas

*Andrea Garrido Juncal*

Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural

*María Antonia Arias Martínez*

Despoblación, ayudas de Estado e impuestos directos sobre la actividad empresarial

*Ignacio Calatayud Prats*

Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo degli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra l'entroterra e la costa

*Pedro Costa Gonçalves, Mariana Tralbão*

Territori rurali intelligenti e spopolamento

*Jean-Bernard Auby*