

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 2021-2027¹. 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.

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 priorità². 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 territoriale³. 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 interna⁴. 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 finalità⁵. 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.

km² (Amadora) mentre, nell'entroterra, la località meno abitata (Idanha-a-Nova) possedeva poco più di 5 abitanti per km². 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 portoghese⁶. 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*⁷ 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 nazionale⁸). 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 favorevoli⁹. Inoltre, per ciascun progetto, è prevista la nomina di un responsabile del procedimento (coincidente con un ente pubblico avente funzione pertinente all'investimento¹⁰). 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*¹¹, 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*¹², 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 Paese¹³. 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* (pubblicato¹⁴ 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*¹⁵. 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 imprese¹⁶ 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 2020¹⁷ 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*¹⁸ 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 popolazione¹⁹.

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*²⁰ e l'*Estatuto do Jovem Empresário Rural*²¹. 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 pubblici²².

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 economica²³ 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)²⁴. 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 umani²⁵ 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*²⁶: 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*²⁷.

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 contratti²⁸.

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 (sostenibilità²⁹), ma anche per finalità legate all'innovazione e allo sviluppo³⁰.

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. SJAFFEL, 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.^a 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)]³¹. 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 def³²). 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.

tratto³³, 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.