

CLAUDIA CIPOLLONI*

Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne**

SOMMARIO: 1. Nozione e inquadramento del fenomeno. – 2. Le misure nazionali di contrasto allo spopolamento. – 2.1. *Segue: la Strategia nazionale per le aree interne.* – 2.2. *Segue: la Strategia Nazionale delle Green Community.* – 2.3. *Segue: la legge sui piccoli comuni.* – 3. Le misure regionali di contrasto allo spopolamento. – 4. Le misure europee di contrasto allo spopolamento. – 5. Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza. – 6. La problematica dello spopolamento tra garanzia dei servizi essenziali e realizzazione dell’omogeneità territoriale. 7. L’insufficienza delle Strategie nazionali e la necessità del riordino dell’area vasta per contrastare lo spopolamento delle aree interne.

1. Nozione e inquadramento del fenomeno

Come ormai noto, quello dello spopolamento è un fenomeno che insiste, già da diverso tempo¹, su una parte considerevole della penisola italiana e che, seppure in maniera non omogenea², può ritenersi ormai cristallizzato nelle cc.dd. “aree interne”³, espressione con la

* Dottoressa di ricerca – Università degli Studi di Teramo.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il presente lavoro si inserisce nell’ambito del progetto di ricerca “Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community”, allegato alla Convenzione stipulata tra l’ISSiRFA-CNR e il Dipartimento per gli Affari Regionali (DARA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, firmata in data 27 novembre 2017.

² Sulle origini del fenomeno dello spopolamento, osservano G. Macchi Jánica, A.A. Palumbo, *Introduzione*, in *Iid.* (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell’Italia contemporanea*, Roma, 2019, 9: “Ciò che è inteso sommariamente come ‘abbandono’, risulta essere un processo storico-geografico di *longe duré* che inizia con la crisi agraria degli anni Ottanta dell’Ottocento e che, dall’ultimo dopoguerra, aumenta progressivamente la velocità e la portata, fino a generalizzarsi e capillarizzarsi, investendo anche quelle aree piano-collinari non interessate dalla crescita urbana e dalle attività terziarie. L’abbandono degli spazi agricoli e di altre aree produttive, con lo spopolamento degli insediamenti di riferimento, si presenta oggi come un fenomeno assodato, in grado di alterare le condizioni sociali, economiche e culturali dell’intero stivale e mostra, in organica relazione con i movimenti di scala globale, forti squilibri e scompensi territoriali segno di una vera e propria nuova stratificazione spaziale”.

³ Come evidenziato nella *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, 9: “il processo di marginalizzazione non ha interessato le Aree interne in modo omogeneo, tanto che in alcuni territori si può osservare che: a) la popolazione è rimasta stabile o è cresciuta; b) le risorse ambientali e culturali sono state oggetto di progetti di valorizzazione; c) sono state realizzate forme di cooperazione tra comuni per la produzione di alcuni servizi di base. Si tratta di fattori che, presumibilmente, segnalano anche la presenza di buone capacità di governo da parte delle comunità locali”. La Strategia è consultabile all’indirizzo https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19.

⁴ Dal *Rapporto sul territorio 2020. Ambiente economia e società*, curato dall’Istat, Roma, 2020, 74, si evince che al 1° gennaio 2019 i comuni classificati come “Aree interne” sono risultati pari a 4.076, per il 51,4% del totale, e rappresentano nel complesso il 21,9% della popolazione e circa il 60% della superficie nazionale. Tra il 2014 e il 2019, il numero delle persone che vive stabilmente nei comuni delle Aree interne ha subito una flessione di circa 250 mila unità (poco più di 13,2 milioni nel 2019), pari all’1,8%, a fronte dello 0,7% in meno registrato per l’Italia

quale vengono indicate quelle “aree significativamente distanti dai centri di offerta dei servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità)”⁴.

Ben si comprende, dunque, come il fenomeno di cui si tratta costituisca la conseguenza più immediata e tangibile di una tendenza alla “desertificazione” dei servizi socio-assistenziali e sanitari che, specialmente negli anni della crisi economica, ha interessato con ancora maggiore preponderanza i territori collocati in aree geografiche periferiche e ultra-periferiche⁵, costringendo la popolazione residente a un percorso di migrazione interna verso i centri urbanizzati, soprattutto in prossimità delle coste; non è un caso che il processo di spopolamento, rispetto alla media nazionale, abbia fatto registrare una percentuale più elevata di crescita proprio nei territori montani, come tali intendendosi, a fini statistici, i territori caratterizzati “dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudini, di norma, non inferiori a 600 metri nell’Italia settentrionale e 700 metri nell’Italia meridionale e insulare”⁶.

A tal proposito, è agevole intuire come la “legislazione della crisi”⁷ abbia esercitato un impatto dirimente sulla progressione del fenomeno in questione, e ciò attraverso l’adozione di una serie di provvedimenti che, tra le altre misure, hanno imposto un definanziamento delle politiche pubbliche per l’erogazione dei servizi essenziali, con evidenti ripercussioni sulla garanzia dei diritti fondamentali della persona e, in primo luogo, della tutela della salute⁸.

Solo a titolo di esempio, si pensi alla circostanza per la quale i comuni situati nelle aree interne sono quelli ad avere subito il maggiore depotenziamento nella riorganizzazione

nel suo complesso (0,4% per l’insieme dei comuni non aree interne). Tale fenomeno è più accentuato nelle Isole (-2,4%) e nel Nord-ovest (-2,1%) e più contenuto nel Centro (-1,3%). Neppure trascurabile appare la considerazione che lo spopolamento costituisce soltanto una delle fragilità che colpiscono i comuni delle Aree interne: accanto ad essa, infatti, è d’obbligo segnalare l’andamento crescente dell’indice di vecchiaia (definito come il rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e la popolazione di età compresa tra 0 e 14 anni) e dell’indice di dipendenza strutturale (inteso come il rapporto fra la popolazione in età non lavorativa, compreso tra 0 e 14 anni e 65 e oltre) e la popolazione in età attiva (tra i 15 e i 64 anni).

⁴ Tale è la definizione impiegata nella *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, cit., 8.

⁵ Secondo la definizione contenuta nella *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne*, Gennaio 2018, 15, sono considerati “periferici” i comuni che distano tra i 40 e i 75 minuti dal proprio polo di riferimento; “ultraperiferici” quelli situati a una distanza superiore ai 75 minuti dal polo di riferimento. La Relazione è consultabile all’indirizzo https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Relazione_CIPE_2018.pdf.

⁶ A. Cortese, *Alcune riflessioni sullo spopolamento montano in Italia*, in *Giornale di storia*, n. 35/2021, 2. Peraltro, le maggiori criticità destinate dal fenomeno dello spopolamento discendono non solo dall’ovvia considerazione che queste dinamiche attivano un “processo di dissoluzione della comunità”, ma anche e soprattutto dall’evidenza che il progressivo allontanamento da queste aree si risolve nella proliferazione di territori abbandonati e maggiormente esposti a rischio idrogeologico, con più serie e dannose conseguenze per le popolazioni stanziate nei territori limitrofi: cfr. A. De Nuccio, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell’esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 2/2018, 72 s. In questo senso si v. pure G. Marchetti, *L’art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in www.federalismi.it, speciale n. 5/2019, la quale osserva come la scelta del Costituente di inserire una disposizione appositamente dedicata alla valorizzazione delle zone montane si giustificasse anche in ragione della perdurante “esigenza di evitare lo spopolamento e salvaguardare il territorio e le risorse idriche, anche ai fini di contenere i fenomeni di erosione dei territori, limitando così anche i rischi di frane e alluvioni” (205).

⁷ Per un’analisi della quale si v. più di recente S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in (a cura di) Id., A. Ferrara, F. Tuzi, *Il riparto delle competenze nell’esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020, 28 ss.

⁸ Per una migliore e più diretta rappresentazione della crisi di sostenibilità del SSN si v. *Il definanziamento 2010-2019 del Servizio Sanitario Nazionale*, Report Osservatorio GIMBE n. 7/2019, settembre 2019, consultabile all’indirizzo https://www.gimbe.org/osservatorio/Report_Osservatorio_GIMBE_2019.07_Definanziamento_SSN.pdf.

territoriale delle strutture e dei servizi ospedalieri, acuitizzandosi le fragilità di un contesto già penalizzato dalla concorrenza di alcuni fattori: una distanza notevole rispetto ai presidi ospedalieri sedi di DEA (Dipartimento Emergenza e Accettazione) di primo livello; una maggiore frequenza dei tassi di ospedalizzazione in confronto alle medie regionali; una minore percentuale di cittadini che fruiscono di Assistenza Domiciliare Integrata; una scarsa disponibilità di medici generali e di pediatri; un mancato adeguamento dei servizi alle fasce più deboli della popolazione⁹.

Altrettanto può ritenersi a proposito del sistema di istruzione e formazione, là dove le analisi effettuate mettono in evidenza come, nelle aree interne, anche per effetto della mancanza di una rete efficiente di trasporti e collegamenti, sia dato riscontrare la presenza di istituzioni scolastiche fortemente sottodimensionate oltre che la carenza di un'offerta formativa omogenea e qualitativamente apprezzabile, associate alla frequente diffusione di classi numericamente esigue o pluriclassi¹⁰; tutto questo incide - e non potrebbe essere altrimenti - sui livelli di competenza degli studenti che, almeno dagli esiti delle prove Invalsi, risultano essere mediamente inferiori rispetto a quelli nazionali.

Strettamente connesse alle problematiche da ultimo accennate in ambito scolastico sono anche le criticità relative alla carente disponibilità delle tecnologie digitali e, in particolare, delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione, trattandosi di aree, quelle interne, in cui minore è la percentuale di popolazione raggiunta dalla copertura della banda larga a rete fissa, accentuandosi per questa via la forbice di quel "divario digitale" (meglio noto come *digital divide*¹¹) che esclude un numero ancora troppo elevato di individui¹² dall'accesso o dal migliore utilizzo delle tecnologie informatiche; ciò con grave nocimento di quel principio di eguaglianza sostanziale che, in collegamento con il principio di libertà, rappresenta la pietra angolare di ogni esperienza statale democratica¹³.

⁹ Cfr. *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne*, cit., 51.

¹⁰ Cfr. *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne*, cit., 46 s.

¹¹ Per una definizione del quale, G. Saraceni, *Digital divide and fundamental rights*, in *Human(ities) and Rights*, Global Network Journal, vol. 2 (2020) Issue 1, 67: "The term 'digital divide' refers to the many and dangerous inequalities which characterize contemporary society regarding the access to - and the use of - ICT".

¹² Secondo alcune recenti stime, riportate da A. Alù, A. Longo, *Cos'è il digital divide, nuova discriminazione sociale (e culturale)*, in *agendadigitale.eu*, 13 marzo 2020, il *digital divide* di primo livello, consistente nella mancata copertura di banda larga fissa ad almeno 2 Megabit, interesserebbe circa il 5,6 per cento della popolazione italiana; più alta, invece, risulterebbe la percentuale della popolazione (tra il 20 e il 40 per cento) colpita dal *digital divide* di secondo livello, ossia dalla mancata copertura di banda ultralarga.

¹³ Cfr. A. Ruggeri, *Società tecnologicamente avanzata e Stato di diritto: un ossimoro costituzionale?*, in *Consulta online*, n. 3/2020, 286: "l'ignoranza informatica si traduce in un *distanziamento tecnologico* che a sua volta produce un effetto - mi viene da dire - di *distanziamento costituzionale* tra chi ne è afflitto e chi invece ne è immune, allargandosi pertanto in modo irrimediabile la forbice tra coloro che possono far valere i loro diritti ed esercitare i doveri sugli stessi gravanti e coloro che sono a ciò impossibilitati, con palese violazione, in primo luogo, degli artt. 2 e 3, specie nella sua declinazione sostanziale, e quindi, dei disposti che in seno alla stessa Carta ne danno specificazione-attuazione". In senso analogo G. De Minico, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in Id., *Libertà in rete. Libertà dalla Rete*, Torino, 2020, 210: "L'accesso alla rete, così inteso, rende uguali coloro che tali non erano a causa delle differenti condizioni di partenza: agisce come una leva capace di rimuovere gli ostacoli materiali ed economici che si frappongono al pieno sviluppo della persona (art. 2 Cost.), consentendole l'effettivo esercizio delle libertà fondamentali (...). La missione equilibratrice del diritto di accesso, in definitiva, lo rende funzionale all'uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3 Cost.". Come bene posto in luce anche da L. Gallino, *Sui rapporti tra la globalizzazione e lo sviluppo della rete*, in *Jura Gentium*, 2005, 2: "la dimostrata impossibilità di fruire dei suddetti benefici da parte di numerose persone e gruppi, a causa delle difficoltà economiche o culturali che incontrano nell'uso di

Non v'è chi non veda, dunque, come (anche) le azioni di contrasto al processo di de-antropizzazione evocino il necessario adempimento dei compiti di promozione e trasformazione sociale da parte degli enti costitutivi della Repubblica¹⁴ i quali, a norma dell'art. 3, secondo comma, Cost.¹⁵, dovrebbero operare (e *cooperare* sinergicamente tra loro) con l'obiettivo di porre tutti i cittadini nella condizione di valersi, anche di fatto, di quei diritti e di quelle libertà che contribuiscono al pieno e libero sviluppo della persona umana.

Alla luce di quanto brevemente discusso in premessa, occorre perciò verificare se il legislatore, statale e regionale, abbia approntato misure utili e sufficienti allo scopo di arrestare l'emorragia di risorse umane e produttive che è dilagata nei territori più periferici del Paese, elaborando politiche di contrasto allo spopolamento che muovano da una rinnovata progettualità della *governance* territoriale, basata su un approccio cooperativo tra i diversi livelli di governo, in direzione della promozione e della valorizzazione delle aree interne.

2. Le misure nazionali di contrasto allo spopolamento

Se è vero che il fenomeno dello spopolamento costituisce un elemento di fragilità per l'intero sistema Paese, ne consegue che le misure di contrasto alla sua diffusione presuppongano

Internet, giunge a configurare forme originali di disuguaglianze globali, quelle tra "info-poveri" e "info-ricchi". Simili disuguaglianze rischiano di essere non meno radicali e foriere di conseguenze negative di quelle tradizionali di reddito e di ricchezza".

¹⁴ Cfr. E. Vivaldi, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in *Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012, 1: "Come noto, la Costituzione Italiana, affermando il principio di eguaglianza formale e sostanziale, ha posto i diritti sociali come "antecedente non discutibile", costitutivo del nostro ordinamento, impegnando i pubblici poteri, quindi il legislatore nazionale, ma anche quelli regionali, a realizzarne i contenuti". Come evidenziato anche da S. Mangiameli, *La differenziazione nel panorama attuale*, in Id., A. Filippetti, F. Tuzi, C. Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 80: "Solo poche politiche appaiono essere appannaggio di un solo livello di governo, per esempio quelle tipiche della statualità (sicurezza, ordine pubblico, difesa ecc.), mentre nella maggior parte dei casi nessun livello di governo dispone più della pienezza di una politica pubblica e ciò riguarda soprattutto le politiche relative al *welfare* pubblico; di conseguenza, la competenza propria di ciascun livello può svolgersi compiutamente solo in un contesto di collaborazione non conflittuale, né coercitiva (...), con gli altri livelli di governo. In tal senso, l'esercizio delle competenze richiede una piena condivisione di obiettivi e di metodi da parte di tutti i livelli di governo".

¹⁵ Sul principio di eguaglianza sostanziale, solo a titolo puramente esemplificativo, si v. U. Romagnoli, *Art. 3*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 162 ss.; A. Giorgis, *Art. 3*, 2° co., *Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 87 ss.; C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 17 ss.; A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, vol. XI, 1 ss.; V. Crisafulli, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Dir. lav.*, n. 1/1954, 73 ss.; G. Ferrara, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in G. Zangari (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli, vol. II: Diritto pubblico, diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto ecclesiastico*, Milano, 1974, 1089 ss.; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti Di Celso*, vol. II, Padova, 1995, 97 ss.; N. Bobbio, *Eguaglianza*, in *Enciclopedia del Novecento*, volume II, Roma, 1977, 355 ss.; A. Cerri, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. Giur.*, volume XXXVI, Roma, 1994, 6 ss.; D. Florenzano, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, in *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza*, in Id., D. Borgonovo Re, F. Cortese (a cura di), Torino, 2015; A. Moscarini, *Principio costituzionale di eguaglianza e diritti fondamentali*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, vol. I, Torino, 2006; L. Paladin, *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, volume XIV, Milano, 1965, 519 ss.; F. Politi, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino, 2011.

l'elaborazione di alcune iniziative strategiche che, per quanto di rispettiva competenza, siano sviluppate entro la cornice di una più ampia e fattiva collaborazione tra i vari livelli di governo¹⁶.

E in effetti, è in questa direzione che sembrano convergere le azioni intraprese a livello statale per la riqualificazione delle aree maggiormente colpite dal fenomeno della de-antropizzazione, predisponendosi all'uopo una serie di strategie che favoriscano il ripopolamento dei territori più periferici; a tale scopo, peculiare attenzione è rivolta alla questione inerente alla disponibilità *in loco* di beni e servizi essenziali ma anche alla problematica vertente sull'utilizzo delle risorse naturali e ambientali, da realizzarsi secondo una logica maggiormente equilibrata e razionale.

Pertanto, nei paragrafi che seguono, si darà conto delle principali misure adottate dal decisore statale con l'obiettivo di invertire le tendenze demografiche nelle aree interne e fronteggiare la desertificazione antropica dei territori meno urbanizzati, verificando la tipologia degli interventi previsti e, soprattutto, lo stato di attuazione delle iniziative promosse.

2.1. *Segue: la Strategia nazionale per le aree interne*

Tra le misure nazionali di contrasto allo spopolamento, un posto di sicuro rilievo è occupato dalla *Strategia nazionale per le Aree interne* (SNAI)¹⁷, una politica innovativa di sviluppo e coesione territoriale, avviata nel 2012, che mira a contrastare la marginalizzazione delle aree più interne del Paese, favorendo un miglioramento delle tendenze demografiche e stimolando la capacità di queste aree di concorrere ai processi di crescita e coesione nazionale.

Difatti, l'obiettivo ultimo della *Strategia* è espressamente finalizzato all'inversione del *trend* demografico che oggi si riscontra nelle aree interne sia in termini di numero di residenti sia in termini di natalità e aumento della popolazione anziana, al punto da registrarsi una situazione generalizzata di "debolezza demografica strutturale"¹⁸.

Allo scopo di arrestare il declino demografico, la *Strategia* mira quindi a perseguire una traiettoria di sviluppo locale, sia intensivo sia estensivo, attraverso il conseguimento di alcuni obiettivi intermedi: aumento del benessere della popolazione locale; aumento della domanda

¹⁶ Più ampiamente, sul principio della leale collaborazione si v. almeno S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; S. Mangiameli, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008; Id., *Leale collaborazione (dir. cost.)*, (voce) in *Enc. Giur.*, vol. XX, Milano, 2006, 1 ss.; G. Belfiore, *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Atti delle giornate di studio, Roma, 20-21-22 ottobre 2011*, vol. II, Milano, 2012, 361 ss.; F. Benelli, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, 933 ss.; F. Bilancia, *La riforma del titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2004, 137 ss.; R. Bin, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Intervento al Seminario "Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni", Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017; Id., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2002, 4184 ss.; R. Carpino, *Il sistema delle Conferenze*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, 529 ss.; I. Ruggiu, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, 529 ss.

¹⁷ A commento della quale, si v. pure le osservazioni di M. Della Morte, M.A. Gliatta, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, n. 6/2017, 1270 ss.

¹⁸ *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, cit., 10.

locale di lavoro; incentivo a un maggiore e migliore utilizzo del capitale territoriale; riduzione dei costi sociali conseguenti allo spopolamento; incremento dei fattori di sviluppo locale¹⁹.

In quest'ottica, è opportuno soffermarsi sull'individuazione, da parte della *Strategia*, di alcune "pre-condizioni dello sviluppo locale", facendosi riferimento con tale espressione alla sussistenza di talune condizioni preliminari per lo sviluppo di ogni iniziativa progettuale; nello specifico, ad essere identificata dalla *Strategia* quale "pre-condizione dello sviluppo locale" è la disponibilità sul territorio di un'adeguata offerta di beni e servizi di base che, come sopra ricordato, appaiono strumentali alla garanzia dei diritti fondamentali della persona: in particolare, il riferimento è ai servizi sanitari, a quelli di istruzione e formazione professionale nonché ai servizi di mobilità, congiuntamente alla predisposizione delle reti e degli strumenti di connettività virtuale²⁰.

D'altronde, l'adeguamento dei servizi essenziali ai bisogni della cittadinanza - per la cui realizzazione si rende necessario il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali e territoriali di governo - si configura quale presupposto necessario e indefettibile per centrare l'obiettivo della crescita demografica e, più oltre, stimolare una maggiore attrattività delle comunità locali nei confronti di nuovi, potenziali residenti.

Peraltro, accanto all'implementazione dei servizi di base, l'altra tipologia di intervento messa in atto dalla *Strategia* consiste nella promozione di progetti di sviluppo locale, da attuarsi entro alcuni specifici ambiti: a) tutela attiva del patrimonio e della sostenibilità ambientale; b) valorizzazione del capitale naturale, culturale e del turismo; c) valorizzazione dei sistemi agro-alimentari; d) attivazione di filiere delle energie rinnovabili; e) saper fare e artigianato.

Ciò che preme sottolineare in questa sede è dunque l'idea - fortemente veicolata dalla *Strategia* - per la quale la condizione di difficoltà in cui versano le aree interne non possa essere considerata come una questione prettamente locale o regionale ma, al contrario, impone di essere trattata come una problematica (anche) nazionale, adottando una prospettiva sinergica che riesca nell'intento di coniugare le esigenze, tra loro interdipendenti, della dimensione locale e della sfera nazionale²¹, finanche a intersecare lo spazio europeo e persino globale: ciò che si propone è, in altri termini, una "strategia integrata di sviluppo locale"²².

A tal riguardo, neppure trascurabile è il principio, sostenuto a più riprese nella *Strategia*, secondo il quale l'organizzazione dei servizi sul territorio potrebbe meglio giovare di un esercizio

¹⁹ V. *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, cit., 11.

²⁰ Per una più ampia riflessione sugli obiettivi posti dalla *Strategia nazionale* sulle aree interne in tema di servizi pubblici essenziali, si v. L. Corazza, R. Dipace, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in (a cura di) M. Marchetti, S. Panunzi, R. Passagli, *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Catanzaro, 2017, 81 ss.

²¹ *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, cit., 18: "La strategia di sviluppo economico per le Aree interne nasce dall'intersezione della prospettiva nazionale con quella locale. (...) La varietà e la complessità delle Aree interne italiane suggeriscono, dunque, che lo "sguardo nazionale" si intersechi con uno "sguardo locale" nella formulazione della strategia di sviluppo economico"; "L'intervento della politica ordinaria in linea con quanto descritto sarà improcrastinabile e dovrà essere collegato a ciascuno delle iniziative progettuali e strategiche collegate all'intervento in favore delle Aree interne che si farà nell'ambito della politica regionale. Ripensare i servizi offerti ai cittadini in un'ottica di ribilanciamento territoriale implica quindi la necessità di ricorrere a nuove soluzioni di *governance*, capaci di coinvolgere volta per volta i diversi attori, presidi territoriali e Enti locali competenti nella specifica materia di riferimento" (35).

²² *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, cit., 21.

in forma associata e/o consorziale delle relative funzioni²³, trattandosi di azioni che interessano comuni di piccole dimensioni, sebbene non sia escluso che l'associazionismo possa estendersi

²³ In tema di associazionismo comunale, particolare rilievo acquisisce la sentenza n. 33 del 2019 con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diversi commi dell'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, con legge n. 122 del 2010, nella parte in cui le norme statuivano l'obbligo per i Comuni con una popolazione fino a 5.000 abitanti di esercitare le funzioni fondamentali in forma associata, mediante unione di Comuni o convenzione; al contempo, le disposizioni impugnate vietavano di svolgere tali funzioni singolarmente o mediante più di una forma associativa, demandando alle Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per il loro esercizio associato. A giudizio della Corte, "(l)a previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali (ad esclusione della lett. l del comma 27) sconta, infatti, in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina. (...) Si tratta di situazioni dalla più varia complessità che però meritano attenzione, perché in tutti questi casi, solo esemplificativamente indicati, in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa; questa finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non superando quindi il test di proporzionalità (ex plurimis sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 156 del 2015)". La disciplina censurata è stata dunque ritenuta illegittima "nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonerazione dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento". La sentenza, inoltre, pone l'accento sul fatto che, a dispetto del disegno costituzionale, l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale è da sempre relegata "a mero effetto riflesso di altri obiettivi", là dove "le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinarie"; è dato infatti osservare come "il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale" non sia mai stato risolto dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale riformato nel 2001. Al contrario, "(u)na «fisiologica dialettica», improntata a una «doverosa cooperazione» (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale". A ciò si aggiunga, sia pure incidentalmente, che la pronuncia in oggetto non contribuisce a fare chiarezza su un tema di particolare rilievo per l'autonomia locale come quello della distinzione tra la categoria delle "funzioni fondamentali" (ex art. 117, secondo comma, lett. p) Cost.) e quella delle "funzioni proprie o conferite" (ex art. 118, secondo comma, Cost.). E infatti la decisione sembra mutuare la confusione esistente tra le due categorie, sebbene ciascuna di esse faccia riferimento ad ambiti funzionali profondamente diversi tra loro: da un lato, le funzioni fondamentali avrebbero ad oggetto l'assetto istituzionale degli Enti locali, tale per cui la legge statale avrebbe il potere di definire il profilo *organizzativo* di Comuni, Province e Città metropolitane, insieme al sistema elettorale e agli organi di governo; dall'altro, la disposizione di cui all'art. 118, secondo comma, Cost., andrebbe invece ricondotta al profilo *funzionale* di determinazione dei poteri e delle funzioni degli Enti locali. Per una più analitica disamina della questione si v. S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 259 ss. La decisione n. 33 del 2019 è stata oggetto di ampio e considerevole interesse da parte della dottrina; ex plurimis M. Collevicchio, *Gli enti locali innanzi a leggi lesive della loro autonomia ed attribuzioni. Utili spunti della sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2019 per l'accesso in Corte e valutazioni sulla effettività della tutela degli enti locali*, in www.federalismi.it, n. 13/2019, 1 ss.; P. Costa, *"Ingegneria legislativa" e "geografia funzionale". Alcune riflessioni intorno alla rilevanza del "fatto" nel diritto costituzionale, a partire da una recente pronuncia in materia di autonomia*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/2019, 1 ss.; M. Galdi, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello 'status quo'*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2019, 1 ss.; A. Gentilini, *Il dimensionamento 'eteronomo' degli enti territoriali autonomi: spunti di riflessione (e qualche provocazione) a margine di una giurisprudenza costituzionale oltremodo "coadiuvante"*, in *Giur. cost.*, n. 3/2019, 1957 ss.; A. Morelli, *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in www.forumcostituzionale.it, n. 8/2019, 1 ss.; F. Pizzolato, C. Pagliarin, *La Corte e le funzioni fondamentali dei Comuni: la ragionevolezza degli interventi statali di coordinamento della finanza pubblica nell'attesa di norme ordinarie*, in *Giur. cost.*, n. 2/2019, 636 ss. A ciò si aggiunga che i processi di riordino territoriale, con particolare riferimento ai fenomeni associativi, non sembrano avere prodotto i risultati

anche a una dimensione più ampia di quella strettamente comunale, sino a raggiungere l'ambito provinciale²⁴ (vd. *infra*).

Ora, a prescindere da una certa insoddisfazione per il privilegio accordato alla via istituzionale dell'associazionismo comunale (e della quale si dirà più avanti), appare evidente che le azioni di contrasto allo spopolamento necessitano di una più ampia e coordinata pianificazione fra tutti i livelli territoriali di governo i quali, attraverso la concertazione di politiche di sostegno ad alcuni tra i settori nevalgici per la sopravvivenza e il progresso di una comunità (e *in primis* la garanzia dei servizi essenziali), promuovano la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle ricchezze naturali di questi territori²⁵.

2.2. *Segue: la Strategia Nazionale delle Green Community*

A una *ratio* non dissimile è pure ispirata la *Strategia nazionale delle Green Community*, elaborata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie in attuazione dell'art. 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".

Ciò che emerge dalla disposizione in parola è il preminente rilievo che il legislatore nazionale ha attribuito alla promozione di politiche di *green economy* e allo sviluppo, per il loro tramite, di un piano di rilancio e di valorizzazione delle zone rurali e montane.

A tal riguardo, è interessante altresì notare come la previsione in oggetto abbia inteso favorire la più ampia compartecipazione tra i vari soggetti istituzionali nell'elaborazione della *Strategia nazionale* e, per essa, delle attività di *green economy*: difatti, al terzo comma, la norma puntualizza che alle Regioni e alle Province autonome è attribuita la possibilità di individuare con legge le modalità, i tempi e le risorse sulla base dei quali le unioni di comuni e le unioni di comuni montani promuovono l'attuazione della *Strategia* sul territorio nazionale.

La disposizione, quindi, scompone a livello istituzionale le fasi della previsione e dell'attuazione, demandando lo svolgimento della prima agli enti territoriali dotati di autonomia legislativa (Regioni e Province autonome) e incaricando della seconda preferibilmente gli enti territoriali di prossimità, preordinati all'esercizio delle funzioni amministrative²⁶.

sperati nel contrasto allo spopolamento nei piccoli comuni: nel merito, M. De Donno, C. Tubertini, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Ist. del fed.*, n. 2/2020, 297 ss.

²⁴ *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, cit., 34 s.: "La programmazione comunitaria in materia di Aree interne rappresenta un'occasione unica per coniugare azioni di sviluppo locale e una gestione associata dei servizi. Questa associazione tra Comuni potrà assumere forme e ampiezza diverse a seconda della natura del servizio preso in considerazione. In alcuni casi - come ad esempio quello della mobilità interna - la scala potrà superare l'associazione dei Comuni e arrivare a una dimensione più ampia, come quella della Provincia".

²⁵ Una più articolata riflessione sulle aree di intervento di una siffatta pianificazione è contenuta in M. Almeida Cerreda, *Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche*, Editoriale, in *Le Ist. fed.*, n. 2/2020, 289 ss.

²⁶ Per quanto, come si dirà più avanti, appaia criticabile la scelta di espungere ogni riferimento al livello di governo di area vasta delle Province e delle Città metropolitane.

Ne deriva che quella presupposta ed evocata dal dettato normativo sia una dimensione più strettamente connessa al governo delle politiche pubbliche²⁷ che, per sua definizione, persegue il raggiungimento di obiettivi intersettoriali informandosi a una logica di adeguatezza e funzionalità nell'allocazione degli interventi strategici, privilegiando a tal fine l'impiego di moduli concertativi che garantiscano la cooperazione tra tutti gli enti coinvolti nella definizione, programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile.

La collaborazione interistituzionale costituisce perciò, anche per la *Strategia* in parola, la chiave di volta su cui edificare un complesso e articolato progetto che faccia della *green economy* il perno di una rinnovata concezione del territorio, promuovendo una rigenerazione "sostenibile" di queste aree.

Più nel dettaglio, la *Strategia Nazionale delle Green Community* muove dall'obiettivo di valorizzare i territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le principali risorse naturali di cui essi dispongono, e in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, per instaurare un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le aree urbane e metropolitane, predisponendo un piano di sviluppo sostenibile che favorisca la transizione verso un nuovo modello di *green economy*.

È infatti di palmare evidenza che l'attuale paradigma economico, essenzialmente incardinato sulla c.d. *brown economy*, abbia esercitato un impatto deleterio sulla conservazione delle risorse ambientali dei territori rurali e montani e che ciò, unitamente alle politiche di bilancio sempre più costrittive del sistema di *welfare*, abbia sospinto una migrazione ancora più massiccia della popolazione residente verso le aree urbane, innescando una spirale regressiva che si autoalimenta: da un lato, il numero esiguo di residenti comporta una minore domanda²⁸ e una minore offerta di beni e servizi sul territorio; dall'altro, la carenza di beni e servizi costringe la popolazione residente a emigrare.

Ben si comprende allora come il contrasto allo spopolamento passi anche dalla protezione e dalla valorizzazione dello spazio naturale attraverso l'adozione di un modello di *green economy* che sia basato sull'utilizzo di sistemi di produzione sostenibili, sul rispetto delle risorse ambientali, sull'impiego di energie rinnovabili o, ancora, sull'incentivazione del turismo sostenibile²⁹ e sul miglioramento dei servizi ecosistemici.

Più esattamente, i settori prescelti dall'art. 72 della legge n. 221 del 2015 per l'attuazione di politiche di *green economy* sono, tra gli altri: a e b) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale e delle risorse idriche; c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali; d) sviluppo di un turismo sostenibile; e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) efficienza energetica e integrazione

²⁷ Sul tema, si v. S. Mangiameli, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo* (novembre 2013), in *Studi ed interventi*, consultabile all'indirizzo www.issirfa.cnr.it.

²⁸ Appunto definite, le aree interne, come aree a cd. domanda debole: così L. Corazza, R. Dipace, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, cit., 81.

²⁹ Per una definizione di turismo sostenibile si v. M. Prosperi, S. Bozzato, F. Pollice, *Albergo di comunità: un possibile modello di "riterritorializzazione" e riqualificazione territoriale*, in G. Macchi Jánica, A. Palumbo (a cura di), *Territori spezzati*, cit., 144: "Il turismo (...) può essere considerato un fattore di sviluppo sostenibile solo se consente di preservare gli ecosistemi di riferimento e le risorse territoriali, contribuendo ad accrescere il livello di benessere della comunità locale nel rispetto dei valori di cui questa è portatrice".

intelligente degli impianti e delle reti; g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*); h) integrazione dei servizi di mobilità.

In conclusione, appare lecito ipotizzare che la compiuta elaborazione di un piano di sviluppo sostenibile possa rivelarsi uno strumento utile ed efficace a incentivare flussi migratori di ritorno, e ciò soprattutto in aree - come quelle montane - che, nonostante le ricchezze idriche e forestali dei loro territori, corrono il rischio di subire, per effetto dello spopolamento, una maggiore dispersione del loro patrimonio culturale e idrogeologico³⁰.

2.3. *Segue*: la legge sui piccoli comuni

Rispetto alla previsione di politiche di contrasto al fenomeno della de-antropizzazione, la coesistenzialità di un progetto “sostenibile” è stata riconosciuta anche dalla legge 6 ottobre 2017, n. 158 (meglio nota come “Legge sui piccoli comuni”), recante “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”³¹.

Più nel dettaglio, la legge *de qua* si propone l’obiettivo di assicurare l’equilibrio demografico del Paese e garantire uno sviluppo sostenibile, a livello economico, sociale, ambientale e culturale, dei piccoli comuni³², incentivando l’adozione di misure in favore dei residenti e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali (art. 1, comma 1).

A tal fine la legge dispone, all’art. 2, che lo Stato, le Regioni e gli enti locali (ivi comprese le unioni di comuni montani), per quanto di rispettiva competenza, possano promuovere nei piccoli comuni l’efficienza e la qualità dei servizi essenziali e, in specie, di quelli relativi all’ambiente, alla protezione civile, all’istruzione, alla sanità, ai servizi socio-assistenziali, ai trasporti, alla viabilità, ai servizi postali nonché il ripopolamento dei predetti comuni anche attraverso l’elaborazione di progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità.

Al conseguimento di tali obiettivi è perciò finalizzata l’istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell’interno, di un “Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni”, delle cui risorse potranno beneficiare esclusivamente i piccoli comuni rientranti in una delle tipologie descritte all’art. 1, comma 2, e tra queste: a) i comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica; c) i comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981; d) i comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo; e) i comuni caratterizzati da

³⁰ Sul nesso che corre tra l’attuazione di politiche di *green economy* e le azioni di contrasto allo spopolamento si v. D. Passarelli, M. Sapone, *Green economy; opportunity for mountain areas*, in *Territorio della ricerca su insediamenti e ambiente*, n. 10/2013, 219 ss.

³¹ Per una più approfondita analisi dell’intervento legislativo e dell’iter parlamentare sfociato nella sua approvazione, si v. G.P. Boscarol, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2018, 203 ss.

³² Come tali intendendosi, ai sensi dell’art. 1, secondo comma, della legge in parola, “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”.

inadeguatezza dei servizi sociali essenziali; i) i comuni appartenenti alle unioni di comuni montani.

Nello specifico, le risorse erogate dal Fondo risulterebbero destinate al finanziamento di investimenti diretti alla realizzazione di una vasta gamma di interventi integrati, pubblici e privati, tra i quali figurano: a) la qualificazione e la manutenzione del territorio; b) la messa in sicurezza e la riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici; c) la riqualificazione e l'accrescimento dell'efficienza energetica.

Interventi che ciascuna delle amministrazioni comunali è tenuta ad illustrare all'interno di appositi progetti, la cui ammissione al finanziamento risulta vincolata al soddisfacimento di alcuni criteri atti a valutare, tra le altre condizioni, la valorizzazione delle filiere locali della *green economy*, il potenziamento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale e il miglioramento della qualità della vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento.

Tra gli altri interventi realizzabili nei piccoli comuni, espressa rilevanza è stata attribuita al recupero e alla riqualificazione dei centri storici e alla promozione di alberghi diffusi (art. 4); all'acquisizione e alla riqualificazione di immobili (art. 5); alla realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali (art. 6); allo sviluppo della rete a banda ultralarga e dei programmi di *e-government*, in attuazione della *Strategia italiana per la banda ultralarga* (art. 8); alla diffusione della stampa quotidiana (art. 10); alla commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile (artt. 11 e 12).

Senonchè, la legge sui piccoli comuni ha fatto registrare un notevole ritardo sotto il profilo operativo e ciò a causa della mancata o intempestiva adozione dei decreti attuativi; basti solo pensare che la definizione dei parametri occorrenti per la determinazione delle tipologie indicate all'articolo 1, comma 2, è stata definita soltanto con D.m. 10 agosto 2020³³, a dispetto del termine previsto per la sua adozione all'art. 1, comma 4 (pari a centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge)³⁴.

Ancora inattuata è invece la disposizione di cui all'art. 3, comma 2, a norma della quale, *ai fini dell'utilizzo delle risorse del Fondo*, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è prevista l'elaborazione di un "Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni" che elenchi alcune priorità di intervento e definisca le modalità di presentazione dei progetti e della loro selezione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo i criteri riportati nella legge; decreto che avrebbe dovuto adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Lo stesso può dirsi a proposito del "*Piano per l'istruzione*" destinato alle aree rurali e montane, la cui previsione, introdotta all'art. 15, si colloca nel solco degli impegni assunti con la Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne e la sua adozione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è espressamente finalizzata al miglioramento del "collegamento dei plessi scolastici

³³ D.m. 10 agosto 2020, "Definizione dei parametri per la determinazione delle tipologie dei piccoli comuni che possono beneficiare dei finanziamenti previsti dalla legge 6 ottobre 2017, n. 158".

³⁴ A ciò si aggiunga che l'elenco dei piccoli comuni rientranti nelle tipologie di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 ottobre 2017, n. 158 è stato definito soltanto con D.P.C.M. del 23 luglio 2021 (Gazzetta ufficiale 14/09/2021 n. 220).

ubicati nelle aree rurali e montane, all'informatizzazione e alla progressiva digitalizzazione delle attività didattiche e amministrative che si svolgono nei medesimi plessi”.

Tuttavia, nonostante la rilevanza strategica di un simile intervento, ciò che si riscontra è una condizione di grave e perdurante non attuazione del Piano, e ciò all'interno di un più ampio contesto ordinamentale in cui si è mancato di garantire la funzionalità e la continuità didattica delle scuole situate nei territori di montagna e nelle piccole isole, nonché nei territori a bassa densità demografica.

Solo per inciso sia detto in questa sede che con D.Lgs. n. 212 del 2010 è stata abrogata la legge n. 90 del 1957, recante “Provvedimenti a favore della scuola elementare in montagna”, che introduceva alcune misure “premianti” in favore degli insegnanti che avessero prestato un certo periodo di servizio in una delle scuole pluriclassi istituite presso i comuni montani.

Peraltro, la stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 11 del 2007³⁵, ha dichiarato l'illegittimità del meccanismo previsto all'art. 1 del decreto-legge n. 97 del 2004, convertito con legge n. 143 del 2004, che prevedeva il raddoppio del punteggio per l'insegnamento prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna.

A giudizio della Corte, infatti, il riconoscimento di un meccanismo premiale articolato sulla base del solo criterio altimetrico si sarebbe posto in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., sul presupposto che “tale criterio non basta per differenziare la posizione di chi insegna in scuole di montagna rispetto alla generalità degli insegnanti: il mero dato orografico non è in grado, se non ancorato alle condizioni dell'insegnamento, di fondare un diverso criterio di valutazione dei titoli di servizio”³⁶. Piuttosto, ai fini dell'attribuzione del doppio punteggio, la Corte precisa che al criterio altimetrico deve affiancarsi l'ulteriore limite dell'insegnamento in scuole pluriclassi.

Ne deriva che la differenziazione rispetto a tutti gli altri insegnanti si giustificerebbe soltanto in relazione alle condizioni e alle modalità di insegnamento svolto in scuole “di montagna” e pluriclassi, in ragione dell'effettiva gravosità dell'impegno didattico richiesto, consistente nel contemporaneo insegnamento ad alunni della scuola primaria appartenenti a classi diverse.

Ciò considerato, preme tuttavia segnalare come ad oggi, dopo l'avvenuta abrogazione della legge n. 90 del 1957 e ad eccezione di qualche intervento settoriale³⁷, alcuna legislazione organica di promozione e di sostegno delle scuole di montagna e, più in generale, delle scuole situate in aree “svantaggiate” sia stata adottata³⁸, ponendo a concreto rischio la sopravvivenza

³⁵ A commento della quale, A. Masaracchia, *Insegnamento in scuole "di montagna" e tutela dell'affidamento ingenerato: un nuovo arretramento della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 1/2007, 93 ss.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 11 del 2007, p.to 7 del *Considerato in diritto*.

³⁷ Il riferimento è all'art. 11, comma 3, del D.L. 179/2012 (convertito con legge n. 221 del 2012) che ha modificato l'art. 8 del DPR 81/2009 aggiungendo il comma 1-bis a norma del quale, nelle scuole funzionanti nelle piccole isole e nei comuni montani, “le regioni e gli enti locali interessati stipulano, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, convenzioni con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per consentire, in situazioni particolarmente svantaggiate, l'istituzione di centri scolastici digitali collegati funzionalmente alle istituzioni scolastiche di riferimento, mediante l'utilizzo di nuove tecnologie al fine di migliorare la qualità dei servizi agli studenti e di garantire una maggiore socializzazione delle comunità di scuole”.

³⁸ A tal proposito, è d'obbligo segnalare che nel marzo del 2013 era stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge recante “Disposizioni per favorire la funzionalità e la continuità didattica delle scuole situate nei territori di montagna, nelle piccole isole e nei territori a bassa densità demografica”, sul presupposto che “[l]a

delle comunità meno urbanizzate: difatti, come più sopra evidenziato, la scarsa densità demografica di molte aree interne ha costituito uno dei principali fattori determinanti la soppressione o la dequalificazione di alcuni servizi essenziali, come quelli ricadenti nell'ambito dell'istruzione, costringendo la popolazione residente a emigrare verso territori che presentano una più significativa offerta di servizi.

3. Le misure regionali di contrasto allo spopolamento

Se a livello nazionale la legge sui piccoli comuni solleva più di una criticità sotto il profilo della sua concreta realizzazione, anche sul piano regionale pochi e sparsi sono stati, sinora, i provvedimenti adottati in espressa attuazione della legge n. 158 del 2017.

A titolo esemplificativo, giova menzionare la legge della Regione Liguria n. 23 del 2018 che, all'art. 9, lett. k), indica il recupero di beni culturali, storici e artistici, ai sensi dell'articolo 7 della legge 6 ottobre 2017, n. 158, quale possibile tipologia di intervento da realizzarsi nei territori agricoli in condizioni di abbandono; ancora, la legge della Regione Veneto n. 2 del 2020 che, nel modificare la legge reg. n. 40 del 2012, ha introdotto l'art. 6 bis, specificando, al secondo comma, che: "L'unione montana può altresì svolgere, su richiesta dei piccoli comuni, le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico dei piccoli comuni stessi, ai sensi della legge 6 ottobre 2017, n. 158".

Un esplicito richiamo alla legge n. 158 del 2017 è altresì contenuto, tra i principi generali e le finalità dell'intervento normativo, nella legge della Regione Piemonte n. 14 del 2019, specificamente indirizzata alla tutela, alla valorizzazione e allo sviluppo del territorio montano.

Un ulteriore riferimento si coglie anche nella legge della Regione Campania n. 1 del 2020 che nei Comuni rientranti nelle tipologie previste all'articolo 1, comma 2, della legge 6 ottobre 2017, n. 158 ha individuato una possibile sede per la costituzione delle cooperative di comunità (*v. infra*).

Più di recente, invece, peculiare attenzione merita la legge n. 9 del 2020 con la quale la Regione Lazio ha predisposto un intervento di legislazione organica per la tutela e la valorizzazione dei piccoli comuni, con l'obiettivo di promuoverne e favorirne "il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale" (art. 1).

In particolare, al fine di mantenere l'equilibrio demografico del territorio, la Regione favorisce la residenza nei piccoli comuni tutelando e valorizzando il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico e incentivando l'adozione di misure in favore dei residenti e delle attività produttive ivi insediate; per ciò che qui rileva, con particolare riferimento alle politiche di contrasto allo spopolamento, di peculiare interesse appaiono le misure indirizzate: a) all'istituzione di un *reddito di cittadinanza attiva*, suddiviso in tre annualità, per coloro che intendono trasferire la propria residenza e il proprio domicilio in uno dei comuni della Regione con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e che, nel medesimo comune,

presenza di un'istituzione scolastica autonoma in queste aree è condizione essenziale per mantenere una comunità attiva e vitale, evitando così lo spopolamento e il conseguente degrado sociale, ambientale ed economico". Tuttavia, l'iter finalizzato alla sua approvazione non è mai stato concluso e l'esame si è arenato alla fase dell'assegnazione della proposta di legge alle Commissioni riunite VII Cultura e XI Lavoro in sede Referente.

intendono avviare un'attività imprenditoriale o recuperare, anche a fini abitativi, beni immobili appartenenti al patrimonio storico e culturale; b) alla concessione, a favore di coloro che risiedono nel territorio dei piccoli comuni, di contributi *una tantum* a sostegno della natalità.

Senonché, prescindendo dagli interventi in ultimo menzionati - più strettamente correlati all'attuazione della legge sui piccoli comuni o alla valorizzazione delle predette realtà - è da rilevare come gran parte delle Regioni abbia prodotto misure volte a contrastare, direttamente o incidentalmente, il processo di desertificazione demografica; sul punto, è necessario tuttavia premettere che la ricerca condotta ha assunto quale impostazione metodologica la sola analisi di quei provvedimenti (anzitutto legislativi) che, al loro interno, contengono un espresso riferimento alla parola "spopolamento", e questo nell'intento di circoscrivere uno spazio di indagine che altrimenti risulterebbe sconfinato, per la circostanza e con la consapevolezza che, in via presuntiva, ogni intervento di sostegno ai piccoli comuni, alle aree interne o a quelle montane potrebbe risolversi in una più efficace misura contro l'abbandono dei territori.

In quest'ottica, espressamente intitolata al contrasto allo spopolamento è la legge n. 9 del 2009 ("Incentivi a favore dei piccoli Comuni molisani atti a contrastarne lo spopolamento ed a favorirne la ripopolazione"), con la quale la Regione Molise ha introdotto alcune misure in favore dei piccoli comuni molisani, per tali intendendosi i comuni con popolazione fino a mille abitanti. Molteplici sono gli interventi menzionati dal dettato legislativo: nello specifico, particolare interesse rivestono le previsioni volte a stabilire che la Giunta regionale sia autorizzata a stipulare accordi con i soggetti che, mediante una presenza diffusa sul territorio, erogano servizi utili alla collettività nei piccoli comuni (art. 3); che la Giunta regionale disponga incentivi finanziari e premi di insediamento, con riferimento alle spese di trasferimento e al recupero del patrimonio edilizio esistente, a favore di coloro che trasferiscono la loro residenza o la sede di effettivo svolgimento della propria attività economica in un comune in situazioni di marginalità (art. 5); che la Regione conceda contributi e altre sovvenzioni per promuovere la permanenza di una stabile popolazione nei piccoli comuni.

Oltre l'intervento legislativo della Regione Molise, appare utile sottolineare come una significativa parte delle azioni regionali in materia si sia indirizzata verso la disciplina delle cc.dd. cooperative di comunità, come tali definendosi quelle società cooperative, costituite ai sensi degli artt. 2511 ss. cc., "che perseguono lo scopo di soddisfare i bisogni della comunità locale, migliorandone la qualità sociale ed economica della vita, attraverso il mantenimento dei servizi, la creazione di offerta di lavoro e lo sviluppo di attività economiche ecosostenibili"³⁹; quella di cui si tratta è una disciplina che ha rinvenuto espresso fondamento normativo nelle Regioni Campania (legge reg. n. 1 del 2020), Umbria (legge reg. n. 2 del 2019⁴⁰), Toscana (legge reg. n.

³⁹ Tale è la definizione contenuta nella legge della Regione Campania n. 1 del 2020.

⁴⁰ Con ricorso n. 70 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 1, lettera b) della legge della Regione Umbria n. 2 del 2019 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost., sul presupposto che la norma, nel prevedere il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nell'attività di programmazione, progettazione e accreditamento, si sarebbe posta in contrasto con la disciplina contenuta nell'art. 55 del D.Lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore) che limiterebbe detto coinvolgimento ai soli enti del Terzo settore (ETS), individuati dall'art. 4 del decreto stesso (e tra i quali non sarebbero ricomprese le cooperative di comunità), così invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Con sentenza n. 131 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza della questione ritenendo che le cooperative di comunità, per come disciplinate dalla legge della Regione Umbria, avrebbero la possibilità di qualificarsi come

67 del 2019) e Sicilia (legge reg. n. 25 del 2018). Ad oggi, diverse sono le esperienze comunitarie sperimentate sul territorio nazionale e, nonostante una certa differenziazione delle singole realtà, la cooperazione di comunità, incentrata sul paradigma della sussidiarietà orizzontale, è generalmente ritenuta un modello di cooperazione efficace, orientata al coinvolgimento di una pluralità di attori, pubblici e privati; e questo non solo al fine di garantire la prestazione dei servizi essenziali per la sopravvivenza delle comunità esposte al fenomeno dello spopolamento ma anche per incentivare una “migrazione di ritorno”⁴¹.

Altra parte delle iniziative regionali si è invece soffermata sulla valorizzazione dell’ospitalità diffusa: è il caso delle Regioni Abruzzo (legge reg. n. 22 del 2013), Molise (legge reg. n. 7 del 2014), Veneto (legge reg. n. 11 del 2013) e della Regione autonoma Siciliana (legge reg. n. 11 del 2013).

Un ruolo altrettanto fondamentale nella realizzazione di politiche di contrasto allo spopolamento è stato assegnato, da alcune Regioni, al settore dell’agricoltura, nelle sue variabili esplicazioni: è in quest’ottica che si colloca, ad esempio, la legge della Regione Molise n. 5 del 2014, con la quale la Regione ha inteso promuovere e sostenere l’agricoltura sociale, come tale intendendosi l’attività svolta dagli imprenditori agricoli ai sensi dell’art. 2135 del codice civile o dai soggetti di cui all’art. 1, comma 5, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e finalizzata allo svolgimento di azioni di riabilitazione e di inclusione sociale e lavorativa a beneficio di persone svantaggiate o a rischio di esclusione sociale. Più nel dettaglio, la legge dispone espressamente, all’art. 1, comma 4, che “Il ruolo fondamentale dell’agricoltura sociale è quello del mantenimento e creazione di nuove opportunità occupazionali in aree rurali per la creazione di nuove occasioni di reddito per le aziende agricole che producono beni e servizi diversificati e l’accrescimento della fruibilità delle microemergenze storiche monumentali, come fabbricati rurali e borghi minori e d’eccellenza contribuendo anche al miglioramento dell’attrattività, favorendone la vitalità del tessuto socio-economico e frenando la tendenza allo spopolamento”.

Del pari, anche la Regione Sardegna, con legge reg. n. 11 del 2015, ha inteso promuovere, favorire e disciplinare le attività multifunzionali delle imprese agricole e ittiche al fine, tra gli altri, di “favorire il mantenimento delle attività umane nelle aree rurali e negli ambienti acquatici, con particolare attenzione alle zone a rischio di spopolamento, agevolando l’insediamento dei giovani e delle donne nei settori agricolo e ittico” (art. 1, lett a)).

imprese sociali e quindi come ETS, dunque legittimate al coinvolgimento nelle attività di cui al Codice del Terzo settore. Così argomentando, la Corte ha ritenuto che alcuna violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile potesse essere addebitata alla legge impugnata.

⁴¹ Sul tema, si v. più ampiamente I. Dumont, *Le «Cooperative di Comunità», un’opportunità per le aree marginali. I casi di Succiso e Cerreto Alpi nell’Appennino reggiano*, in G.U. F. Pollice (a cura di), *Ripartire dal territorio. I Limiti e le potenzialità di una pianificazione dal basso*, Lecce, 2019, 155 ss.; *Libro bianco. La cooperazione di comunità. Azioni e politiche per consolidare le pratiche e sbloccare il potenziale di imprenditoria comunitaria*, pubblicazione a cura di Euricse, Trento, 2016; *La cooperativa di comunità: un circolo virtuoso per il territorio*, a cura di Confcooperative, disponibile all’indirizzo <https://lavoro.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/27/2019/07/09/TENEGGI-La-cooperativa-di-comunita-un-circolo-virtuoso-per-il-territorio.pdf>; *Lo sviluppo delle cooperative di comunità. Studio di fattibilità* (CIG.6458620DD1). Report finale, Roma, 2016, consultabile all’indirizzo https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/allegati/coop/SF_SVILUPPO_DELLE_COOPERATIVE_DI_COMU_NITA.pdf.

Al medesimo settore può ascriversi la legge reg. n. 24 del 2019 con la quale la Regione Campania, al fine di sostenere e preservare le attività agricole contadine basate su pratiche agronomiche conservative e a basso o nullo impatto ambientale, si è impegnata a sostenere l'esercizio delle produzioni agricole locali per contrastare lo spopolamento delle aree rurali interne e montane, garantendo l'effettiva sostenibilità degli insediamenti e delle attività umane e valorizzando il legame tra famiglia, economia e territorio (art. 1, comma 2, lett. f).

Più risalente, invece, è il provvedimento con il quale la Regione Puglia, con legge n. 19 del 2012, ha disposto il riconoscimento di un'indennità a titolo compensativo della diminuzione di reddito per lo svolgimento di quelle attività zootecniche che abbiano luogo in zone montane o con svantaggi naturali, alle quali appartenerebbero anche le zone minacciate dallo spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale (art. 11).

Inoltre, com'è facile intuire, alcune delle politiche di contrasto allo spopolamento sono state specificamente condotte in favore delle aree montane: è il caso, più di recente, della Regione Marche che, con legge n. 41 del 2020, ha disposto la concessione di contributi alle Unioni montane per garantire la presenza sul territorio di servizi polifunzionali, attraverso gli uffici postali, le edicole, gli esercizi commerciali, i ristoranti e le tabaccherie (art. 2, comma 1).

Parimenti, la Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 8, comma 3, della l. reg. n. 2 del 2004 (Legge per la montagna), con delibera della Giunta regionale n. 1116/2021, ha deciso l'approvazione di un Bando per la concessione di contributi per il sostegno alle imprese produttive nelle aree montane del territorio emiliano-romagnolo, maggiormente colpito dalle criticità connesse all'emigrazione e al conseguente calo e invecchiamento della popolazione.

Pure in quest'ottica è da considerare la legge n. 17 del 2016 della Regione autonoma Valle d'Aosta che, anche al fine di contenere lo spopolamento delle aree montane, ha disciplinato una lunga serie di interventi "diretti ad assicurare la conservazione e il miglioramento del sistema rurale montano, quale risorsa culturale, ambientale ed economica, a garantire la permanenza nelle aree montane, preservando un adeguato livello di redditività per gli addetti, e ad assicurare ai consumatori la fruibilità di prodotti agricoli di alto valore qualitativo" (art. 1).

Similmente, già con legge n. 30 del 2007, la Regione Veneto ha inteso promuovere la realizzazione di interventi in favore dei comuni ubicati in aree montane, con priorità per quelli con popolazione non superiore ai cinquemila abitanti, o frazioni di comuni ubicati in area montana con meno di cinquecento abitanti che presentano situazioni di disagio socio-economico. Tra i criteri individuati per l'attuazione degli interventi figurano: a) l'indice di spopolamento; b) l'indice di abbandono del territorio agricolo; c) l'indice di anzianità della popolazione.

A finalità in parte analoghe è ispirata pure la legge n. 42 del 2016 con la quale la Regione Abruzzo, anche allo scopo di contrastare lo spopolamento e il degrado delle zone montane, ha inteso favorire e promuovere lo sviluppo del turismo e delle attività escursionistiche, alpinistiche, speleologiche e torrentistiche mediante la valorizzazione della Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA).

Residuano inoltre tutti quei provvedimenti che, anche allo scopo di combattere lo spopolamento, dispongono la concessione di contributi economici: in quest'ottica, particolare interesse riveste la legge n. 18 del 2016 con cui la Regione autonoma Sardegna ha istituito il

reddito di inclusione sociale (“*Agiudu turrau*”), inteso quale misura specifica di contrasto all'esclusione sociale e alla povertà, consistente in un patto tra la Regione e il beneficiario, esteso all'intero nucleo familiare, che prevede la partecipazione ad un percorso finalizzato all'emancipazione dell'individuo, attraverso lo svolgimento di progetti di inclusione attiva, affinché egli sia posto nelle condizioni di adoperarsi per garantire a se stesso e alla propria famiglia un'esistenza dignitosa e un'autosufficienza economica (art. 2, comma 3). La predetta misura si inserisce in una più vasta politica socio-assistenziale di lotta alla povertà, nell'ambito della quale la Regione promuove, tra gli altri obiettivi, l'attivazione di misure di sostegno per l'accesso alla casa e per la riqualificazione dei contesti abitativi, anche al fine di combattere il fenomeno dello spopolamento e dell'emigrazione giovanile con particolare riferimento ai giovani di età non superiore ai 40 anni residenti nei comuni sardi con popolazione non superiore ai 15.000 abitanti (art. 2, comma 2).

Più di recente, invece, nel settembre 2020, il Presidente della Regione Abruzzo ha presentato una proposta di legge che prevede la corresponsione di un assegno di natalità in favore dei nuclei familiari residenti in un comune montano; il medesimo incentivo dovrebbe essere erogato anche in favore di quanti trasferiranno la propria residenza nei piccoli comuni montani per almeno tre anni.

In ultima analisi, e prescindendo dall'ambito più strettamente legislativo, appare utile richiamare alcune delle iniziative concrete che le Regioni hanno intrapreso al fine di promuovere il ripopolamento di quei comuni che, negli anni, hanno subito un processo di desertificazione demografica.

È il caso, ad esempio, del piano “Case a 1 euro” per effetto del quale alcune amministrazioni locali (dalla Sicilia alla Lombardia) hanno aderito al progetto della messa in vendita di alcuni immobili al prezzo simbolico di un euro con l'impegno, da parte degli acquirenti, a realizzare un progetto di ristrutturazione e rivalutazione degli stessi entro 365 giorni dall'acquisto.

Altrettanto rilievo assume l'iniziativa dalla Regione Molise che, in data 17 settembre 2019, ha pubblicato un avviso avente ad oggetto “Reddito di residenza attiva per l'accesso al Fondo in favore di soggetti che vanno a risiedere nei comuni con popolazione fino a 2000 abitanti”, con l'obiettivo di favorire il ripopolamento dei comuni molisani e agevolarne la rivitalizzazione economica e la rigenerazione urbana. Il beneficio economico andrebbe quindi erogato in favore di quei soggetti che intendono trasferire la propria residenza in uno dei “piccoli” comuni molisani e che intendono avviare un'attività imprenditoriale nel comune o recuperare, anche a fini abitativi, beni immobili appartenenti al patrimonio storico culturale.

Particolarmente significativo è, inoltre, il “Bando per il mantenimento e lo sviluppo dei servizi scolastici nei territori montani”, pubblicato dalla Regione Piemonte in attuazione della legge reg. n. 14 del 2019 che, all'art. 24, impegna l'ente regionale a tutelare e sostenere il mantenimento dei servizi essenziali in favore della popolazione residente nei territori montani e rurali svantaggiati, con particolare attenzione ai servizi scolastici, socio assistenziali e ai trasporti.

Sempre la Regione Piemonte, nel settembre del 2021, ha pubblicato un Bando per incentivare la residenzialità in montagna, prevedendo la concessione di contributi per le spese di acquisto e/o recupero di immobili da destinare a prima abitazione da parte di coloro che,

residenti nei centri urbani, intendano trasferire la propria residenza e dimora abituale nei comuni montani della Regione. L'iniziativa mira a sostenere il ripopolamento e la rivitalizzazione socio-economica delle aree montane, anche a seguito dei bisogni sociali crescenti causati dall'emergenza sanitaria pandemica.

Più di recente, infine, si segnala il progetto di abitare collaborativo denominato "Coliving: collaborare, condividere, abitare", avviato dalla Regione Trentino-Alto Adige, che consiste nell'assegnazione a cinque nuclei familiari di cinque alloggi, per un periodo di quattro anni, con un contratto di comodato a titolo gratuito. Obiettivo del progetto è quello di favorire il ripopolamento del territorio attraverso la valorizzazione del patrimonio immobiliare locale, dando vita a nuove reti sociali che sostengano l'autonomia dei più giovani e condividano l'idea di un welfare generativo che metta al centro le politiche giovanili, abitative, sociali e lavorative, concorrendo alla costruzione di patti fiduciari tra le nuove generazioni e gli abitanti dei territori.

Alla luce di quanto sinora osservato, non pare discutibile il rilievo per cui le Regioni, nonostante le criticità emerse sotto il profilo del riparto costituzionale delle competenze - vieppiù accentuatesi per effetto dell'"assolutismo"⁴² praticato dal legislatore statale (e non di rado avallato dal giudice delle leggi) ma anche in virtù della grave crisi economico-finanziaria che ha minato la sostenibilità della finanza pubblica - non abbiano mancato di realizzare politiche di sostegno allo sviluppo e politiche sociali⁴³, allo scopo di garantire il soddisfacimento di quei bisogni che hanno patito le conseguenze più drastiche derivanti dalle politiche di *austerità*⁴⁴.

Ciò appare essere tanto più vero in un contesto, come quello attualmente dominato dai processi globali di interdipendenza economica, nel quale i livelli di governo territoriali sono risultati più idonei oltretutto efficienti nell'intercettare le istanze provenienti dalle rispettive comunità di riferimento⁴⁵, sulla scorta di un intreccio ormai inestricabile tra globale e locale che è stato meglio sintetizzato dalla dottrina con il termine di *glocalizzazione*⁴⁶.

Senza considerare poi che proprio gli enti di prossimità rivestono una importanza peculiare nell'assolvimento dei compiti di garanzia e promozione sociale, non da ultimo attraverso la previsione di misure di contrasto al fenomeno della de-antropizzazione che favoriscano il ripopolamento delle aree più interne del Paese e ciò non solo attraverso la ricomposizione del

⁴² S. Mangiameli, *La differenziazione nel panorama attuale*, in Id., A. Filippetti, F. Tuzi, C. Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 89.

⁴³ Come fa notare S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme (ottobre 2012)*, in *Studi ed interventi*, consultabile in www.issirfa.cnr.it.

⁴⁴ In argomento, più di recente C.B. Ceffa, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in dirittifondamentali.it, n. 2/2019, 17 ss.: "In quel contesto sono state proprio le Regioni ad aver maggiormente dimostrato una spiccata sensibilità nei confronti delle fragilità individuali, nuove (lotta alla povertà, conciliazione famiglia-lavoro, tutela della non autosufficienza) e vecchie (disoccupazione, malattia), andando a ricoprire il ruolo di veri e propri 'ammortizzatori sociali' e confermando il teorizzato passaggio da un sistema di 'welfare state' ad uno di 'welfare regions'".

⁴⁵ Da ultimo, si v. le considerazioni di M. Michetti, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, 2021, 194 ss.

⁴⁶ R. Robertson, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, trad. di A. De Leonibus, Trieste, 1999. Sul tema si v. inoltre Z. Bauman, *Sulla glocalizzazione: o globalizzazione per alcuni, localizzazione per altri*, in Id., *Saggi scelti*, a cura di P. Beilharz, trad. it., Roma, 2005, 336 ss.

tessuto socio-economico ma anche, e soprattutto, mediante la realizzazione delle politiche di *welfare*.

Tanto più che nell'odierno scenario, segnato dal pericolo di diffusione del virus Covid-19, il trasferimento nei piccoli comuni è stato ritenuto da molti come una valida opportunità per sfuggire al rischio di contagio nelle aree più densamente popolate. Si è trattato di una vera e propria inversione di tendenza che merita di essere strutturata in un'ottica di ripopolamento delle aree più periferiche, promuovendo la garanzia dei servizi essenziali e incentivando lo sviluppo del tessuto economico-produttivo⁴⁷.

4. Le misure europee di contrasto allo spopolamento

Con precipuo riferimento al tema dello spopolamento, è dato riscontrare come talune regioni europee, e specialmente quelle collocate nell'Europa orientale e meridionale, siano interessate dalla diffusione dei processi di de-antropizzazione, imputabili per massima parte ai significativi cali demografici, al divario territoriale esistente tra zone urbane e rurali⁴⁸ e all'esodo di giovani professionisti verso le grandi città dell'Europa nordoccidentale⁴⁹.

L'urgenza di offrire una soluzione al problema dello spopolamento è stata avvertita con tale impellenza dalle istituzioni europee che la sfida demografica è oggi inclusa tra le priorità dell'agenda dell'Unione europea, accanto alla questione climatica e alla transizione digitale⁵⁰, soprattutto in previsione di quelle che potranno essere le ripercussioni dell'emergenza pandemica sui tassi di natalità e mortalità e sui flussi migratori in Europa.

In particolare, in occasione della seduta plenaria del Parlamento europeo del 20 maggio 2021, i deputati hanno adottato la Risoluzione "Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione", evidenziandosi, tra le altre considerazioni, l'esistenza di una "stretta correlazione tra la fornitura di servizi sociali, la connettività fisica e relativa alle TIC, l'istruzione e le opportunità di lavoro, da un lato, e la capacità di trattenere e attrarre la popolazione in talune zone, dall'altro"⁵¹.

⁴⁷ A tal riguardo, giova sottolineare che in data 6 luglio 2021 è stato presentato al Senato un disegno di legge (n. 2316), assegnato alla prima Commissione permanente, recante "Delega al Governo per la promozione del lavoro agile nei piccoli comuni", allo scopo di incentivare una migrazione di ritorno sfruttando le potenzialità offerte ai lavoratori dallo *smart working*.

⁴⁸ Per una più ampia disamina della politica urbana europea, M. Falcone, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne"*, in E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, 2020, 239 ss.

⁴⁹ Cfr. *Come rallentare il calo demografico in Europa?*, 19 maggio 2021, consultabile all'indirizzo <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20210414STO02006/come-rallentare-il-calo-demografico-in-europa>.

⁵⁰ Ciò sul presupposto, come bene evidenziato nella Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sul tema "Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione" (2020/2039(INI)), lett. C del *Considerando*: "l'evoluzione demografica è influenzata anche dai cambiamenti climatici, in particolare le inondazioni e le ondate di calore legate a tale fenomeno; che un approccio coordinato, che integri i principi della sostenibilità, dell'inverdimento e della digitalizzazione all'interno di diverse politiche dell'UE, potrebbe anche contribuire a invertire le tendenze demografiche negative".

⁵¹ ... "considerando (...) che numerose regioni dell'Unione, tra cui le aree rurali, che rappresentano il 44 % della superficie dell'UE, e le zone remote, periferiche, insulari e montane, penalizzate dal punto di vista geografico, sociale ed economico, devono ancora far fronte a un profondo divario in termini di disponibilità dei suddetti servizi; che tali regioni sono particolarmente colpite dalle tendenze che causano bassa densità, esodo rurale e spopolamento, le

A tal riguardo, il Parlamento europeo sottolinea in primo luogo l'esigenza di promuovere un miglioramento delle iniziative politiche in favore delle regioni più vulnerabili, adottando un approccio integrato che, anche attraverso gli strumenti della politica di coesione, concorra a massimizzare la qualità della vita della popolazione residente nelle zone e nelle città rurali così come nei territori remoti, tra cui possono annoverarsi le isole e la maggior parte delle regioni ultraperiferiche: è in quest'ottica, pertanto, che la Risoluzione - tra gli altri interventi - sostiene la necessità di sviluppare un'agenda rurale a livello europeo tesa a migliorare l'accessibilità, l'attrattività e lo sviluppo sostenibile delle zone in via di spopolamento (p.to 21); di rafforzare la connettività delle predette aree, anche attraverso investimenti nel settore dei trasporti pubblici e negli altri servizi di mobilità (p.to 22); di incentivare il turismo rurale sostenibile (p.to 23); di invertire la migrazione della forza lavoro (p.to 29); di investire sul fenomeno della digitalizzazione e avvantaggiarsi delle opportunità offerte da tale evoluzione (p.to 31).

Ciò considerato, il Parlamento europeo ribadisce l'invito rivolto alla Commissione a presentare una strategia sul cambiamento demografico basata su alcuni elementi fondamentali: condizioni di lavoro dignitose; migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata; adeguata offerta di servizi sociali di interesse generale; trasporti pubblici locali efficienti; adeguata assistenza alle persone non autosufficienti (p.to 33).

Una strategia che, per espressa raccomandazione del Parlamento, dovrebbe essere attuata con il pieno coinvolgimento delle autorità locali, regionali e nazionali, trattandosi delle autorità più idonee a valutare il fabbisogno specifico di investimenti nelle zone interessate, così ricoprendo il ruolo di "partecipanti attivi nello sviluppo di strategie territoriali locali basate sulla comunità"; un ruolo che potrà essere meglio adempiuto dagli Stati membri in virtù del sostegno finanziario garantito dall'Unione europea mediante il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, affinché gli Stati, nei loro piani nazionali, propongano misure atte a fronteggiare, tra le altre criticità, i cambiamenti demografici.

Ben si comprende, dunque, come il fenomeno dello spopolamento sia avvertito da parte delle istituzioni europee come una problematica che necessita di essere affrontata e risolta entro lo schema di un modello di *governance* policentrico e cooperativistico, incoraggiandosi le iniziative di cooperazione a livello locale e regionale anche allo scopo di garantire un approccio più globale alle sfide demografiche.

5. Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza

Con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021, è stato definitivamente approvato il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, anche noto come "Italia domani", che si iscrive nell'ambito del *Next Generation EU (NGEU)*, un programma concordato dall'Unione europea per contrastare la grave crisi economica scaturita dalla pandemia di Covid-19.

Il Piano, in aderenza alle principali aree tematiche di intervento selezionate dal *NGUE*, individua sei missioni fondamentali: 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e

quali determinano ripercussioni negative sull'invecchiamento, il ricambio generazionale e lo sviluppo agricolo" (lett. D del *Considerando*).

turismo; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) istruzione e ricerca; 5) inclusione e coesione; 6) salute.

Per ciò che qui interessa, peculiare rilievo riveste la Missione 5 che si esplicita in tre distinte componenti: politiche per il lavoro; infrastrutture sociali, famiglia, comunità e terzo settore; interventi speciali per la coesione territoriale, le cui misure, volte a rafforzare i servizi essenziali e ad incidere sul divario di connettività e digitalizzazione nelle aree marginali, sono dirette ad aumentare l'attrattività dei territori a maggiore rischio di spopolamento, ad accrescere le opportunità di lavoro, a garantire la dotazione dei servizi socio-sanitari e ad affermare il "diritto a restare" per le nuove generazioni.

Più esattamente, gli obiettivi generali perseguiti dalla Missione per favorire la coesione territoriale (finanziati per un totale di 1,98 Mld di Euro) consistono nel rafforzamento della *Strategia nazionale per le aree interne* attraverso misure a sostegno dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali; nella valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie; nel potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori; nella riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES, funzionali ad accrescere la competitività delle aziende ivi presenti e l'attrattività degli investimenti.

Per ciò che attiene, più da vicino, alla *Strategia nazionale per le aree interne*, la Missione si prefigge lo scopo di intensificare l'erogazione dei servizi essenziali non solo facilitando l'accessibilità ai territori e il collegamento con i centri urbani ma anche realizzando infrastrutture sociali tese a garantire l'offerta dei servizi sul territorio; a ciò si aggiunge l'intervento specificamente destinato ai servizi sanitari di prossimità attraverso il consolidamento delle farmacie rurali nelle aree marginalizzate, rafforzandone il ruolo di erogatori di servizi sanitari mediante: (i) la partecipazione al servizio integrato di assistenza domiciliare; (ii) l'adempimento di prestazioni di secondo livello e, tra queste, la cura di percorsi diagnostico-terapeutici previsti per patologie specifiche; (iii) la fornitura di farmaci che il paziente è ora costretto a ritirare in ospedale; (iv) il monitoraggio dei pazienti con gli strumenti della cartella clinica elettronica e del fascicolo farmaceutico.

Di sicuro interesse per le politiche di contrasto allo spopolamento appaiono anche le misure ricomprese nella Missione 1, nella parte destinata alla rigenerazione dei piccoli siti culturali nelle aree rurali e periferiche, sostenendo il recupero del loro patrimonio turistico/culturale e del tessuto socio-economico⁵².

Al contempo, merita di essere segnalato il rinnovato impegno verso la nascita e la crescita delle *Green communities* là dove il PNRR, in aderenza ai contenuti dell'art. 72 della legge n. 221

⁵² A tal proposito, il Ministro della Cultura, Dario Franceschini, ha affermato, in occasione della conferenza "Borghi, comunità e territori. Legge 158/17 e PNRR: per un'Italia che fa l'Italia" tenutasi il 7 settembre 2021, che una soluzione strategica al fenomeno dello spopolamento nei piccoli borghi potrebbe consistere nella attribuzione ad essi di una "vocazione prevalente": "Per vocazione intendo quella turistica con un hotel diffuso, ma anche quella della formazione con un ente di ricerca di un'università o quella sanitaria come potrebbe essere una residenza sanitaria per anziani. Se funziona e si vede che un borgo condannato a crollare viene ripopolato e se la gente trova lavoro, quel borgo può diventare un modello", aggiungendo che "L'investimento sui borghi oggi non è più un'esigenza per chi ci vive ma un'occasione economica per il Paese". L'articolo è disponibile all'indirizzo https://www.edilportale.com/news/2021/09/ambiente/borghi-piccoli-e-disabitati-franceschini-costruiremo-loro-una-vocazione-per-ripopolarli_84546_52.html.

del 2015, prevede la realizzazione di progetti che siano destinati a favorire lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna⁵³.

Certo è che il programma di riforme previsto nel PNRR costituisce un'occasione di fondamentale importanza per la rivitalizzazione delle aree più depresse e, in generale, per l'ammodernamento del Paese, già fortemente penalizzato dall'acuirsi del notevole divario territoriale tra Nord e Sud che ha gravemente impattato sulla garanzia dei servizi resi alla cittadinanza e, per conseguenza, sulla tutela della persona umana⁵⁴; una criticità che potrà essere risolta solo con la consapevolezza che il superamento del divario territoriale e il contrasto al fenomeno dello spopolamento necessitano dell'elaborazione di politiche pubbliche che siano orientate da una visione "nazionale", e perciò strategicamente unitaria, di lungo periodo, frutto della leale collaborazione - e non già coercizione - tra i diversi livelli di governo⁵⁵.

6. La problematica dello spopolamento tra garanzia dei servizi essenziali e realizzazione dell'omogeneità territoriale

Alla luce delle considerazioni sinora tratteggiate, appare evidente che le problematiche connesse al fenomeno dello spopolamento si intersecano necessariamente con la questione relativa alla garanzia dei servizi essenziali e all'esigenza di assicurare una condizione di maggiore omogeneità sull'intero territorio nazionale.

E infatti, non potrà sfuggire l'osservazione che il divario esistente tra le aree urbane e quelle più periferiche, oltre a costituire un freno per la competitività dell'intero Paese, tradisce la mancata attuazione di quel principio di eguaglianza dinamica o sostanziale, compendiato all'art. 3 Cost., che, declinato secondo una logica territoriale, imporrebbe il raggiungimento di un nuovo e diverso modello di coesione nazionale, mediante la realizzazione di interventi a sostegno dello sviluppo e della valorizzazione delle aree geograficamente più svantaggiate⁵⁶.

Nondimeno, a conferma della predetta lettura si pone la rilevanza costituzionale che il secondo comma dell'art. 44 Cost. - nel Titolo dedicato ai "Rapporti economici" - ha riconosciuto alla montagna, disponendo che il legislatore sia tenuto ad adottare provvedimenti

⁵³ In particolare, così come specificato al punto M2C1.3.2: "l'ambito di tali piani includerà in modo integrato (per 30 Green Communities complessivamente): a) la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale; b) la gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) la produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; d) lo sviluppo di un turismo sostenibile; e) la costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) l'efficienza energetica e l'integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) lo sviluppo sostenibile delle attività produttive (zero waste production); h) l'integrazione dei servizi di mobilità; i) lo sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile".

⁵⁴ Con riferimento allo strumento del PNRR, ad esprimere un giudizio critico sulla mancata percezione dello spopolamento come di un problema di carattere nazionale è stato il Coordinatore nazionale piccoli Comuni Anci Massimo Castelli il quale ha affermato: "All'interno del pacchetto del Pnrr per i piccoli Comuni ci sono alcune misure interessanti ma nel complesso manca una strategia specifica che parta dalla considerazione dello spopolamento come una delle grandi emergenze nazionali". La notizia è disponibile al sito <https://www.anci.it/castelli-nel-pnrr-manca-consapevolezza-che-lo-spopolamento-e-grande-emergenza-nazionale/>.

⁵⁵ Sul tema, si v. più estesamente S. Mangiameli, *Dal regionalismo asimmetrico allo Stato asimmetrico*, in Id., A. Filippetti, F. Tuzi, C. Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, cit., 159 ss.

⁵⁶ V., in proposito, S. Mangiameli, *Regioni ed Eguaglianza*, in *Italian Papers on Federalism*, Rivista on-line - Issirfa - Cnr, n. 1/2019, 1-27.

specifici in favore delle zone montane. Tuttavia, così come sottolineato da ampia letteratura⁵⁷, la previsione costituzionale *de qua* sembra essere stata in gran parte trascurata dal legislatore, che si è dimostrato incapace di innescare significativi meccanismi di sviluppo delle aree montane.

D'altronde, così come accennato in premessa, il fenomeno dello spopolamento si rivela essere ad un tempo causa e conseguenza della situazione di degrado economico-sociale che ha colpito con particolare intensità le aree interne, determinando una progressiva erosione della dotazione dei servizi essenziali per la collettività, specie con riferimento all'istruzione, alla sanità e ai trasporti.

Innanzitutto allo scenario qui solo rapidamente descritto, di sicuro rilievo appaiono le iniziative strategiche promosse dal legislatore nazionale con l'obiettivo di arrestare il declino demografico nelle aree meno urbanizzate, e ciò attraverso la realizzazione di un ampio ventaglio di misure che assicurino l'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali, congiuntamente ad un'attività di stimolo della crescita economica e occupazionale delle predette aree.

A tal riguardo, è interessante sottolineare come dalla Relazione al Cipe del 2019⁵⁸ sullo stato di avanzamento della *Strategia nazionale per le aree interne*, si evince che il settore dei servizi essenziali (*Salute, Istruzione e Mobilità*) ha rappresentato circa il 40% delle risorse stanziare nelle Strategie di area approvate (con un maggiore peso finanziario dei servizi relativi alla *Mobilità*⁵⁹), mentre gli ambiti di intervento afferenti allo *Sviluppo locale*⁶⁰ hanno concentrato circa il 60% delle risorse.

Altro elemento da segnalare concerne la scelta compiuta dalle diverse aree per l'utilizzo delle risorse nazionali nell'ambito dei *Servizi essenziali*, evidenziandosi con ciò l'opportunità di contrastare il fenomeno dello spopolamento attraverso misure adeguate alle peculiari esigenze di ciascun territorio⁶¹; difatti, se la maggior parte di esse ha operato una suddivisione equa di

⁵⁷ *Ex plurimis*, G. Marchetti, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, cit., 231; C. Losavio, *L'incerto percorso della legislazione in favore della montagna in Italia e nuove prospettive di attenzione al "territorio"*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 2/2017, 27 ss. la quale, più esattamente, rileva che la tendenza odierna guarda "non tanto al 'disinteresse' nei confronti dei territori montani, quanto, piuttosto, alla perdita di 'specificità' degli stessi, tanto nella legislazione quanto, più in generale, negli atti di indirizzo politico e di programmazione" (42).

⁵⁸ Corredata di un'appendice di aggiornamento al 15 settembre 2020.

⁵⁹ Per un totale di Euro 145.274.957,2; a questi, nel settore dei Servizi essenziali si sommano Euro 86.678.071, 2 per la Salute ed Euro 83.682.715,9 per la Scuola.

⁶⁰ E cioè Agricoltura e zootecnia; Bosco; Efficienza e trasparenza della P.A.; Energia; Imprese; Infrastrutture e servizi digitali; Lavoro e Formazione; Natura, cultura e turismo; Sicurezza del territorio.

⁶¹ In altri termini, si tratta dell'esigenza di conformare anche le politiche di contrasto allo spopolamento al principio della differenziazione territoriale la cui attuazione, almeno nel nostro ordinamento, sconta le criticità di una legislazione che ha invece attribuito maggiore rilievo al principio di omogeneità, trascurando di adeguare l'organizzazione istituzionale della Repubblica alle esigenze proprie di ciascun territorio. Ampio e dibattuto è il confronto sul tema, ulteriormente accentuatosi all'indomani delle iniziative promosse da alcune Regioni per l'attivazione della cd. "clausola di asimmetria" di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. *Ex multis*, a L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; Id., *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in A. Mastromarino, J.M. Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009; G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017; S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017; Id., *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in *Studi e interventi*, in www.issirfa.cnr.it, 2019; F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II° ed., Torino, 2003; L. Violini, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Ist. del fed.*, n. 1/2008; N. Zanon, *Per un regionalismo*

risorse per i tre ambiti, spiccano quelle Strategie nelle quali le risorse sono state prevalentemente allocate su un solo ambito: è il caso, ad esempio, dell'Alta Irpinia (Campania) che, caratterizzata dalla presenza di una notevole percentuale di popolazione anziana, ha individuato nella *Salute* un settore trainante per lo sviluppo della Strategia; diversamente, l'area di Spettabile Reggenza (Veneto) ha assegnato peculiare rilievo all'ambito scolastico, facendo convergere su di esso il baricentro delle risorse nazionali.

7. L'insufficienza delle Strategie nazionali e la necessità del riordino dell'area vasta per contrastare lo spopolamento delle aree interne

Nonostante gli indubbi vantaggi conseguiti mediante l'approvazione delle Strategie richiamate, permangono insolute alcune delle questioni che aggravano la condizione delle aree interne; tra queste si colloca senz'altro l'andamento della dinamica demografica che, nel corso del biennio 2017-2019, ha registrato un'ulteriore flessione (pari all'1,4%)⁶² a fronte di un decremento complessivo della popolazione in Italia dello 0,6%.

Neppure incoraggianti sono i risultati dell'analisi sulla dotazione di personale a tempo indeterminato, in riferimento alla quale, nel periodo 2015-2018, si conferma un decremento più sostenuto nelle aree interne rispetto alla media nazionale.

Tutto ciò segnala - se ancora vi fosse l'esigenza di sottolinearlo - la necessità di imprimere, innanzitutto, una forte accelerazione all'attuazione delle Strategie in atto e di avviare altre iniziative che si collochino nel solco di una rinnovata progettualità di pianificazione e coesione territoriale, espressione di una *governance* che sia autenticamente multilivello (locale, nazionale ed europeo).

A tal proposito, non può tacersi la considerazione che uno dei fattori di maggiore criticità delle attuali politiche di de-antropizzazione risiede nella circostanza che esse, inserite nel più ampio contesto ordinamentale, non hanno trovato un ente che, per "adeguatezza", rispondesse all'esigenza di realizzare le politiche pubbliche connesse al contrasto allo spopolamento; a ciò si aggiunga l'insufficienza dell'opzione di puntare, per lo svolgimento delle medesime strategie, su quegli stessi piccoli comuni che nel frattempo si andavano svuotando, senza contare che proprio questi, anche in forma associata, non sarebbero stati in grado, appunto per inadeguatezza amministrativa, di affrontare il problema dello spopolamento, in termini sia progettuali sia di esecuzione.

Ciò è accaduto anche perché, a partire dal 2011, sono stati avviati processi di riordino territoriale a scapito del principio di prossimità, del governo di area vasta e, più in generale, del principio autonomistico locale. Difatti, come ampiamente noto, le riforme istituzionali susseguitesi nell'ultimo decennio⁶³, congiuntamente al tentativo di riforma costituzionale

differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001.

⁶² Nelle Aree Progetto il decremento demografico ha addirittura raggiunto la soglia del 3,0%.

⁶³ Ampiamente esaminate da S. Mangiameli, *Province e città metropolitane nel sistema regionale*, in A. Apostoli, M. Gorlani, N. Maccabiani (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno, Brescia, 24 maggio 2019*, Milano, 2020, 107 ss.

naufragato nel 2016 (ddlc Renzi-Boschi)⁶⁴, hanno seriamente danneggiato la funzionalità di questo livello di governo e, in particolare, di quello provinciale di area vasta⁶⁵ che invece, sin dal 1847⁶⁶, è stato concepito come elemento indefettibile di una più equilibrata organizzazione territoriale tra poteri centrali e locali.

Perciò, le Strategie Nazionali sulle Aree interne e sulle *Green community*, oltre alle limitate risorse di cui hanno disposto, non hanno goduto di alcun reale supporto istituzionale, risentendo degli effetti della legislazione emergenziale negli anni della crisi economica, la quale ha operato in senso diametralmente antitetico al principio di autonomia territoriale, asservendo la democrazia locale alle esigenze del coordinamento della finanza pubblica e assumendo l'obiettivo della riduzione dei costi a criterio di razionalizzazione dell'assetto istituzionale (e costituzionale) di Regioni e autonomie locali⁶⁷.

Infatti, è proprio in quel lasso di tempo, di poco antecedente all'adozione della Strategia nazionale sulle Aree interne, che le Province sono state travolte da un'ondata demagogica e populista che ha addebitato al sistema locale la responsabilità di un inutile dispendio di risorse pubbliche⁶⁸, agitando il vessillo della semplificazione istituzionale e della riduzione dei costi della politica.

Per conseguenza, l'indebolimento delle Province, sia organizzativo sia funzionale, ha costituito il punto nevralgico delle iniziative di riforma sostenute per il tramite della "legislazione della crisi"; un indebolimento che si è consumato dapprima con il d.l. 13 agosto

⁶⁴ Il riferimento è al progetto di riforma costituzionale denominato "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*", approvato dal Senato della Repubblica, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta del 20 gennaio 2016, e dalla Camera dei deputati, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta del 12 aprile 2016. L'approvazione del testo di legge di revisione costituzionale è stata tuttavia respinta in occasione del referendum popolare tenutosi il 4 dicembre 2016, ai sensi dell'art. 138 Cost.

⁶⁵ La decisione di incentrare le osservazioni che seguono sulla vicenda delle Province deriva dalla considerazione che la Provincia, a differenza della Città metropolitana, è l'ente di area vasta dotato di maggiore diffusione e capillarità sul territorio, come tale suscettibile di ricomprendere (a livello istituzionale) tutte le zone colpite dal fenomeno dello spopolamento; tuttavia, e a prescindere da ciò, non può tacersi del fatto che anche le Città metropolitane presentano alcuni difetti genetici che inficiano il loro disegno istituzionale, perciò destinati a riflettersi sul loro assetto organizzativo e funzionale; per una più accurata indagine su tali profili si rimanda alle osservazioni di S. Mangiameli, *Province e città metropolitane nel sistema regionale*, cit., 117 ss.

⁶⁶ Si v. il Regio Editto 27 novembre 1847 ("Regio Editto per l'Amministrazione dei Comuni e delle Province"), ove espressamente si affermava: "L'opera Nostra sarebbe tuttavia stata incompleta, se all'ordinamento dei Comuni non avessimo collegato quello delle Province e delle Divisioni amministrative, e se per questo modo non Ci fosse venuto fatto d'introdurre nel Nostro Consiglio di Stato l'espressione e la cognizione dei genuini bisogni delle medesime". Il riconoscimento delle istituzioni provinciali è stato poi ricompreso anche nello Statuto Albertino del 1848 che, all'art. 74, stabiliva: "Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge". Per un'indagine sull'origine storica della provincia italiana v. S. Mangiameli, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale* (ottobre 2012), in *Studi ed interventi*, in www.issirfa.cnr.it.

⁶⁷ Per un'analisi della quale si v. S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 1 ss.

⁶⁸ Una vicenda, quella delle Province, sulla quale ha esercitato un peso di tutto rilievo la lettera del 5 agosto 2011 inviata al Governo italiano da parte della BCE, nella quale i due Presidenti, affermando che l'Italia dovesse "con urgenza rafforzare la reputazione della sua firma sovrana e il suo impegno alla sostenibilità di bilancio e alle riforme strutturali", suggerivano l'assunzione di alcune misure ritenute essenziali e, tra queste, "l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)".

2011, n. 138⁶⁹, e poi con le disposizioni contenute nel d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (cd. decreto “Salva Italia”)⁷⁰. L'affievolimento del carattere democratico delle istituzioni provinciali si accompagnava inoltre ad uno svuotamento massiccio delle funzioni dell'ente; e infatti il decreto “Salva Italia”, all'art. 23, comma 18, stabiliva che ad eccezione delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni, nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, lo Stato e le Regioni avrebbero provveduto a trasferire ai Comuni le funzioni già conferite alle Province dalla normativa vigente.

Anche il successivo intervento della Corte costituzionale, con la sentenza n. 220 del 2013, sebbene al momento censurasse dette disposizioni⁷¹, di fatto procrastinava la vicenda delle Province, sino ad arrivare alla legge n. 56 del 2014 (meglio nota come “legge Delrio”) che, “in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione” (comma 51), avrebbe determinato uno smantellamento delle funzioni amministrative attribuite alle Province e degli enti provinciali medesimi⁷².

È noto che la questione ha assunto un carattere paradossale a seguito del rigetto della riforma costituzionale da parte del corpo elettorale: e infatti, mentre la Costituzione non è stata modificata, la legislazione ordinaria realizzava, invece, un concreto cambiamento delle Province senza alcuna giustificazione costituzionale.

⁶⁹ ... il cui art. 15, comma 5, disponeva un più serio ridimensionamento dell'organizzazione democratica provinciale: “A decorrere dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, il numero dei consiglieri provinciali e degli assessori provinciali previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto è ridotto della metà, con arrotondamento all'unità superiore”.

⁷⁰ ... che, all'art. 23, oltre a prevedere una ulteriore riduzione del numero dei consiglieri provinciali (comma 16), introduceva il meccanismo della elezione di secondo grado del Presidente della Provincia.

⁷¹ Per quanto, sia detto in questa sede almeno incidentalmente, l'impianto argomentativo della pronuncia sollevi più di una perplessità sotto il profilo della garanzia dell'autonomia locale. E infatti, piuttosto che censurare le norme impugnate sul presupposto di una loro incompatibilità con i parametri costituzionali che tutelano il principio autonomistico, la Corte si è soffermata sull'utilizzo del decreto-legge quale strumento improprio (e dunque illegittimo) di riforma dell'intera disciplina ordinamentale degli enti locali ma senza escludere la possibilità di intervenire con la “decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento”. Ma ancor più discutibile appare essere l'affermazione, sostenuta dal giudice costituzionale, per la quale le motivazioni addotte “non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative”. Sul punto, si rinvia al commento di S. Mangiameli, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid rass.*, n. 19/2013, 1 ss.

⁷² Difatti, ad eccezione delle funzioni fondamentali che la legge ha mantenuto nella sfera di competenza provinciale (commi 85-88), la decisione in ordine alla riallocazione delle altre funzioni “non” fondamentali è stata demandata alla titolarità (*rectius* discrezionalità) di Stato e Regioni, secondo le rispettive competenze. A prevalere è stata una profonda diversificazione tra i vari modelli di *governance*, riscontrandosi una distinzione tra le Regioni che hanno mantenuto intatte molte delle competenze provinciali (tra le altre, Veneto e Puglia) e quelle che, al contrario, hanno intrapreso un più significativo percorso di ri-accentramento delle funzioni (come nel caso di Basilicata, Calabria e Marche). In ogni caso, senz'altro dominante si è rivelata la tendenza alla “regionalizzazione”, specie con riferimento ad alcune tra le funzioni che in precedenza avevano qualificato l'ente provinciale, quali quelle connesse alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, delle risorse idriche ed energetiche, all'inquinamento, alla difesa del suolo, alla caccia, alla pesca etc. Per una più accurata indagine sulla stato delle funzioni provinciali all'indomani della legge n. 56 del 2014, si v. *Gli Enti Locali dopo la “Legge Delrio” e le leggi regionali di attuazione*, Rapporto di ricerca a cura di ISSiRFA CNR, in [file:///C:/Users/Utente/Downloads/Report%20finale%20della%20ricerca%20su%20legge%2056_DELRIO%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/Report%20finale%20della%20ricerca%20su%20legge%2056_DELRIO%20(2).pdf).

Tuttavia, ciò che qui rileva, è che sul territorio, già in parziale stato di abbandono, venivano meno proprio quelle competenze “sovracomunali” che sin lì erano rivolte all’esercizio di funzioni di particolare complessità, come quelle attinenti all’erogazione dei servizi pubblici essenziali o alla promozione e allo sviluppo del territorio, svolte in via sussidiaria nell’interesse delle comunità locali più piccole; solo a titolo di esempio, si pensi alle funzioni relative alla pianificazione di coordinamento e alla programmazione di area vasta o a quelle in tema di viabilità, protezione civile, rifiuti, crescita industriale ed economica, scuole secondarie, infrastrutture, ambiente, ecc.

Come evidente, quella appena tratteggiata è una questione destinata a ripercuotersi sulla vicenda dello spopolamento, poiché il depotenziamento (anche e soprattutto finanziario⁷³) degli enti di area vasta non ha consentito più di presidiare l’erogazione sul territorio di beni e servizi utili al soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, aggravando le aporie di un sistema che, come quello italiano, si caratterizza per la presenza di numerosi comuni di piccole o medie dimensioni⁷⁴; una circostanza che costituisce senz’altro una ricchezza per tradizioni e cultura, ma che non esprime alcuna idoneità ad esercitare funzioni di area vasta propriamente dette.

In questa direzione, neppure l’associazionismo comunale - punto nevralgico delle Strategie nazionali - può reputarsi un valido succedaneo dell’ente di area vasta, non solo per la considerazione che si tratta di forme istituzionali tra loro eterogenee ma soprattutto perché le forme associative, oltre a scontare il sottodimensionamento dei comuni aggregati, sono destinate ad esercitare le proprie funzioni su un ambito territoriale ottimale (ATO) la cui estensione, di per sé limitata, non è comparabile con quella dell’area vasta; e infatti, a differenza degli ATO, strumentali ad una mera ottimizzazione nella gestione delle funzioni comunali svolte in forme associate, l’area vasta risponde all’obiettivo di realizzare sul territorio, in connessione con le Regioni e lo Stato, il sistema coordinato delle politiche pubbliche e come tale esige un ambito territoriale e istituzionale di riferimento di più ampie dimensioni⁷⁵.

È perciò chiaro che l’esautoramento degli enti di area vasta ha rappresentato un serio ostacolo ad una migliore e più efficiente attuazione delle Strategie nazionali contro lo spopolamento, riscontrandosi la mancata o parziale funzionalità di un ente di governo che potrebbe invece contribuire ad una più efficace realizzazione delle politiche di de-

⁷³ In argomento, S. Mangiameli, *Province e città metropolitane nel sistema regionale*, cit., 135 ss.

⁷⁴ Così come risulta dalle statistiche elaborate dall’Istat (aggiornate al 1° gennaio 2021) circa il numero dei comuni italiani e la popolazione residente, su un totale di 7.904 comuni, solo 44 sono gli enti che vantano un numero di residenti superiore alle 100.000 unità mentre 5.532 sono i comuni con una popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti. Il riferimento alla soglia dei 100.000 abitanti non è causale: difatti, così come sottolineato da S. Mangiameli, *Il livello provinciale nell’ordinamento italiano e la comparazione con le forme di governo intermedio di Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia*, relazione presentata all’Assemblea generale delle Province 2008, su “Le Province e l’Europa”, Torino 14 ottobre 2008, (reperibile <https://www.provinceditalia.it/assemblea-nazionale-delle-province-2008/>), 5: “secondo i dettami della scienza dell’amministrazione - solo enti territoriali che amministrano una popolazione superiore a 100.000 abitanti sarebbero in condizione di supportare apparati amministrativi complessi e dotati di sufficienti capacità tecniche, in modo da potere svolgere efficientemente attività pubbliche di promozione del territorio e mantenere quei servizi alla persona che si considerano essenziali per assicurare un adeguato svolgimento della vita degli individui”.

⁷⁵ Per una più puntuale distinzione tra ATO e area vasta, si v. il Rapporto di ricerca *Gli Enti Locali dopo la “Legge Delrio” e le leggi regionali di attuazione*, cit., 5 s. Sul tema, si v. pure S. Mangiameli, *Province e città metropolitane nel sistema regionale*, cit., 115 s.

antropizzazione. In tal senso, non può che essere stigmatizzata la scelta di *drafting* di cui all'art. 72 della legge n. 221 del 2015 che - nel clima politico del tempo - ha espunto ogni riferimento a Province e Città metropolitane nell'individuazione dei livelli di governo responsabili dell'attuazione della *Strategia Nazionale delle Green Community*, fatta ricadere esclusivamente sulle unioni di comuni.

La miopia con la quale il legislatore italiano ha guidato i processi di riordino territoriale verso l'indebolimento degli enti di governo di area vasta (e in particolar modo delle Province) emerge soprattutto al confronto con alcune esperienze straniere, come quella tedesca e francese, in cui il sistema di organizzazione territoriale è invece saldamente imperniato sul ruolo degli enti di area vasta (nell'un caso i *Kreise* e nell'altro i dipartimenti), incaricati di svolgere una importante funzione sussidiaria e di supporto nei confronti dei Comuni, molti dei quali rurali e di piccole dimensioni. In questi ordinamenti, infatti, lo stesso mantenimento urbanistico, oltre che dei servizi, è compito dell'ente provinciale (*Kreise*)⁷⁶, oppure le azioni comunali sono sostenute a livello fiscale, direttamente o per il tramite dei Dipartimenti, da autorità decentrate dello Stato⁷⁷.

Un ruolo sussidiario e di prossimità, quello esercitato dalle Province nei confronti dei Comuni, che pure è stato prefigurato dal disegno costituzionale, specialmente all'indomani della riforma del Titolo V del 2001, e che tuttavia ora rischia di essere inadempito a causa delle trasfigurazioni operate dal legislatore sull'assetto istituzionale della Repubblica.

In definitiva, le osservazioni da ultimo condotte muovono nella direzione di ritenere che le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento, oltre al necessario supporto di una strategia nazionale e ad una forma di finanziamento specifico, magari con riferimento a risorse aggiuntive e interventi speciali (art. 119, comma 5, Cost.), non possano andare disgiunte dall'analisi di quelle criticità istituzionali che ostano ad una migliore organizzazione dei servizi sul territorio; ciò con l'obiettivo di realizzare una più ampia attrazione dei territori interni e di quelli montani e collinari, attuando una strategia ordinamentale che, facendo prevalente leva sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ricomponga l'equilibrio tra i diversi livelli territoriali di governo.

⁷⁶ S. Mangiameli, *Il livello provinciale nell'ordinamento italiano e la comparazione con le forme di governo intermedio di Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia*, cit., 1 ss.

⁷⁷ V. S. Mangiameli, *La rappresentanza territoriale dello Stato nei diversi modelli costituzionali. Italia, Francia e Spagna a confronto*, in www.issirfa.cnr.it, Studi e interventi (ottobre 2012) e anche in http://www.italiadecide.it/wp-content/uploads/2019/03/01062014_Mangiameli_-_La_rappresentanza_territoriale_dello_Stato.pdf; nonché A. Giansanti, *Sviluppo locale, Europa, nazionalismi. Territorio e globalizzazione in una prospettiva critica*, Firenze, 2019, capitolo quarto (4.6.).