

L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*

Giovanni Maria Caruso, Guido Befani**

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

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

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

Storicamente, le misure di contrasto più energiche si sono prodotte durante il regime fascista che, adottando una chiara strategia di contrasto alle migrazioni interne, aveva definito un accurato sistema di controlli che faceva capo a specifici attori istituzionali¹.

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

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

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

Già con la legge 9 aprile 1931, n. 358, infatti, era stata istituita la figura del Commissariato per le migrazioni al quale era demandato il compito di autorizzare gli spostamenti territoriali. Con la legge 6 luglio 1939, n. 1092 erano stati adottati i provvedimenti contro l'urbanesimo, il più significativo dei quali era il divieto di trasferimento nelle città con popolazione superiore ai venticinque mila abitanti, se non giustificato da motivi di lavoro o altri ben documentati², e il rimpatrio coatto di polizia nel Comune d'origine per i trasgressori³.

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

Ciò che è rimasto comunque costante è una qualche interconnessione del fenomeno con la disciplina urbanistica, tant'è che l'attenzione per l'ondata dei flussi migratori dalle campagne verso le città, in un certo senso, può essere considerata immanente all'urbanistica moderna come autonoma disciplina di studio⁴.

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

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

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

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

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

Benché la legislazione urbanistica, nella sua petizione di principio, rimanga tutt'oggi vigente, a far da contraltare all'idea stessa di contrasto all'urbanesimo, si è inserita la disciplina sulla ricostruzione post-bellica della legge 28 febbraio 1949 n. 43, la c.d. "legge Fanfani" di agevolazione della costruzione di alloggi per lavoratori attraverso il piano INA-Casa di edilizia sociale, la quale, non senza critiche⁵, ha contribuito nell'immediato dopoguerra ad attrarre in città gli immigrati dalle campagne.

La forte speculazione edilizia, che si è registrata nella successiva parentesi di sviluppo economico e demografico degli anni '60, ha acuito il processo di migrazione interna e il conseguente spopolamento delle aree periferiche, senza che l'evoluzione della legislazione urbanistica attuata dalle leggi Ponte e Bucalossi sia riuscita a superare i limiti dell'attività di pianificazione⁶.

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

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

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

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

torio, di tutela paesaggistica o con l'imposizione degli *standard* urbanistici⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

All'indomani della crisi del 2008⁹, l'azione dei pubblici poteri, non avendo più come riferimento la dicotomia città-campagna, con l'annessa esigenza di preservarne la ruralità, ha assunto una diversa visione d'insieme inclusiva di altre zone periferiche non necessariamente permeate dalla realtà agricola. Ed infatti, sull'abbrivio di quanto già rilevato in sede europea, a partire dal 2012, nell'ambito del programma nazionale di riforma è stata varata anche la Strategia nazionale delle aree interne, che ha rappresentato una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020¹⁰.

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

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

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

Nello specifico, le aree interne sono quelle significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali in termini di istruzione, salute e mobilità (c.d. *deficit* infrastrutturale e di mobilità); che dispongono di importanti risorse ambientali e culturali; che costituiscono un territorio profondamente diversificato, risultato dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione. A livello istituzionale, la Strategia nazionale per le aree interne ha come referente di coordinamento l'Agenzia per la coesione territoriale¹¹ e ha introdotto due macro-obiettivi principali: il primo, di adeguare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità; il secondo, di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche sul rilancio delle filiere produttive locali secondo logiche integrate di mercato¹².

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

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

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

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

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

Dall'altro, ha provveduto allo stanziamento di fondi per l'attuazione operativa degli obiettivi. Infatti, per il secondo dei due menzionati macro-obiettivi indicati dalla Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne (valorizzazione territoriale turistico-naturalistica), è stato demandato direttamente alle Regioni di destinare i rispettivi fondi europei (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) relativi al periodo 2014-2020. Per il primo degli obiettivi (adeguamento quali-quantitativo dei servizi), invece, la legge di stabilità 2014¹³ ha inizialmente destinato l'importo complessivo di 90 milioni di euro per la realizzazione degli interventi finalizzati all'attuazione della Strategia nazionale ponendolo a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie¹⁴. La strategia complessiva di contrasto allo spopolamento ha visto, da ultimo, l'art. 30-ter del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (c.d. decreto crescita), istituire nello stato di previsione del Ministero dell'interno un fondo *ad hoc* da destinare alla concessione di agevolazioni in favore di esercizi di vicinato e medie strutture di vendita operanti nei settori dell'artigianato, turismo, fornitura di servizi destinati alla tutela ambientale, alla fruizione di beni culturali e al tempo libero, nonché al commercio al dettaglio, che procedono all'ampliamento di esercizi già esistenti o alla riapertura di esercizi chiusi da almeno sei mesi, situati nei territori di Comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti.

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

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

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

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

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

Più in dettaglio, l'accordo di programma quadro, rientrando di diritto tra gli strumenti di programmazione negoziata, e dovendo indicare al suo interno anche gli eventuali accordi di programma e le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo, ben può comportare come risultato pratico-operativo la variante agli strumenti urbanistici dei territori interessati¹⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

Più nel dettaglio, la legge 6 ottobre 2017, n. 158 (c.d. legge sui piccoli Comuni¹⁶), riconoscendo espressamente che «l'insediamento nei piccoli Comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni», ha corroborato lo sforzo istituzionale di contrasto allo spopolamento attraverso la promozione di un virtuoso sviluppo sostenibile dei piccoli Comuni sotto il profilo economico, sociale, ambientale e culturale.

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

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

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

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

L'intervento, pertanto, dovrebbe rinvigorire i processi di gestione associata di determinate funzioni già prescritti dalla disciplina preordinata al contenimento della spesa pubblica¹⁸ e, al contempo, avviare l'utilizzo di più specifici strumenti che, presupponendo la concessione di specifici contributi, sembrano abbracciare la logica degli incentivi.

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

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

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

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

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

A supporto delle predette azioni è previsto l'intervento di apposito Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni¹⁹ facente capo al Ministero dell'interno, il cui funzionamento, tuttavia, è demandato all'adozione di apposito «Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni» ancora in cerca di autore²⁰.

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

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

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

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

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

bilità alquanto esigue²². Sicché, sebbene la disciplina ambisca ad istituire un sistema nazionale di tutela e di valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare composto da diversi attori istituzionali²³, la bontà degli interventi è apprezzabile prevalentemente in ragione della sua idea ispiratrice²⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

L'ente, dall'immediato dopoguerra e sino alla sua definitiva soppressione del 1984, ha operato come unico referente finanziario del piano generale per l'esecuzione di opere straordinarie dirette al progresso economico e sociale dell'Italia centro-meridionale, adottato con legge 10 agosto 1950, n. 646. Nella strategia complessiva di promozione dello sviluppo territoriale e infrastrutturale, attuata anche attraverso l'emana-zione di una legislazione speciale differenziata per le aree economicamente più arretrate²⁵, la successiva legge 29 luglio 1957, n. 634 ha introdotto lo strumento di pianificazione per la creazione delle Aree di sviluppo industriale con l'istituzione di appositi consorzi promossi dagli stessi Enti locali per contribuire allo sviluppo economico e al superamento del *gap* infrastrutturale esistente²⁶, successivamente riassorbiti dai cd. distretti industriali²⁷.

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

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

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

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

la straordinarietà ricorrente dell'intervento²⁸, solo in tempi recenti si è registrato un rinnovato interesse per le politiche di coesione territoriale, peraltro attestato dalla riedizione della figura del Ministro del Sud e della coesione territoriale.

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

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

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

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

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

rio possano raccordarsi sinergicamente con appositi strumenti di semplificazione.

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

Ciò è evidente rispetto ai processi aggregativi che, differentemente da quanto avvenuto con le analoghe misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica³⁰, non fanno altro che ribadire delle facoltà comunque esistenti in capo ai singoli Enti locali che, nell'esercizio della propria autonomia, già dispongono di ordinari strumenti cooperativi che potrebbero essere impiegati per il raggiungimento dei prefissati scopi. Ma anche guardando ai processi di riqualificazione e recupero sottesi ai vari interventi, ciò che evidentemente manca è l'attribuzione di una qualche facoltà aggiuntiva che consenta di supportare l'azione locale attraverso speciali modelli di gestione immobiliare o con l'esercizio di nuovi poteri in materia urbanistica ed edilizia³¹.

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

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

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

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

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

Pertanto, i principali attori istituzionali cui spetta sintetizzare le misure di contrasto dello spopolamento non possono che essere gli Enti locali che, quali naturali interpreti dei bisogni della comunità di riferimento, sono chiamati ad integrarle, secondo la logica della c.d. democrazia di prossimità³³, nei rispettivi contesti territoriali tanto nella gestione dei servizi quanto nell'ambito dell'esercizio della potestà regolamentare riconosciuta dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione che consente loro di prescindere dal filtro legislativo per adoperarsi direttamente nell'attuazione di principi e valori affermati dalla Costituzione³⁴.

Ovviamente, in ragione degli innumerevoli interessi connessi al contrasto dello spopolamento, iniziative del genere saranno tanto più efficaci quanto più riescano a rafforzare quei modelli di amministrazione condivisa, in vario modo connessi all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale che, sul piano del necessario raccordo urbanistico, potranno trovare una soluzione istituzionale attraverso la sottoscrizione dell'accordo di programma³⁵.

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

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

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

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