

# Giustizia spaziale ed erogazione dei servizi pubblici locali da parte dei piccoli Comuni: alcune riflessioni sul caso spagnolo<sup>1</sup>

Diana Santiago Iglesias\*

## 1. *Approccio alla nozione di giustizia spaziale*

L'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea (di seguito TUE) prevede l'obbligo per l'UE di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri. In tal senso, l'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE) impone all'UE l'obbligo di sviluppare e perseguire le azioni volte a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, stabilisce l'obiettivo di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, prestando particolare attenzione alle zone rurali, alle zone colpite dalla transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come, per esempio, le regioni più settentrionali a bassissima densità di popolazione e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. Dal canto suo, l'art. 175 del TFUE stabilisce che gli Stati membri condurranno la

\* Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela.

<sup>1</sup> Questo lavoro è stato realizzato nell'ambito del gruppo di ricerca GI-1876 *Red Administración Empresa de la Universidad de Santiago de Compostela, grupo de referencia competitiva financiado por la Xunta de Galicia* ED431C 2023/29. Punto di partenza, nella sua elaborazione, è stato la ricerca posta alla base dei seguenti studi: *Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación*, in D. Santiago Iglesias, L. Miguez Macho, A.J. Ferreira Fernández (a cura di), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*. Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 193-226; *La realidad de los municipios rurales y su regulación*, presentata il 6 marzo 2023 nel Seminario de Derecho Local 2022-2023, diretto dal Professor Juli Ponce e organizzato dalla *Federació de Municipis de Catalunya* in collaborazione con il Comune e la Diputació di Barcellona, la Escuela de Administración Pública de Cataluña e l'Area Metropolitana di Barcellona; e D. Santiago Iglesias, A. De Nuccio, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas*, in *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Yolanda Gómez Sánchez (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, elaborato nell'ambito del Gruppo di Lavoro su *Despoblación, Cohesión Territorial e Igualdad de Derechos*.

loro politica economica e la coordineranno allo scopo di raggiungere i suddetti obiettivi, di cui si dovrà tener conto per l'elaborazione e la messa in pratica di politiche e azioni dell'Unione, nonché per lo sviluppo del mercato interno, concorrendo al suo conseguimento. Infine, questa disposizione prevede che l'Unione sostenga la realizzazione di tali azioni attraverso i Fondi strutturali (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Orientamento»; Fondo sociale europeo; Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.

L'Agenda Territoriale Europea del 2007 e la successiva pubblicazione della Risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2009 relativa al Libro Verde sulla coesione territoriale e lo stato del dibattito sulla futura riforma della politica di coesione<sup>2</sup> – che esorta gli Stati membri a riflettere su come consolidare e implementare la nozione di coesione territoriale nei loro programmi e politiche nazionali e che ritiene che i principi fondamentali dello sviluppo policentrico e del partenariato urbano-rurale, nonché la piena attuazione di NATURA 2000, dovrebbero già essere integrate nella loro pianificazione regionale – rappresentano un notevole riconoscimento istituzionale dell'importanza delle politiche di coesione territoriale.

In tal senso, nell'*Agenda territoriale 2030. Un futuro a tutti i luoghi*, del 1° dicembre 2020, si stabilisce che: «L'Europa ha molti tipi diversi di luoghi, come capitali con il rango di regioni, aree metropolitane, città piccole e

<sup>2</sup> Nel documento si ricorda che il concetto di coesione territoriale era già stato presente, implicitamente o esplicitamente, nella politica di coesione dell'UE, come si può vedere, per esempio, in: Quinta relazione intermedia della Commissione del 19 giugno 2008 sulla coesione economica e sociale - Regioni in crescita, Europa in crescita (COM(2008)0371); Libro verde della Commissione del 6 ottobre 2008, Fare della diversità territoriale un punto di forza (COM(2008)0616); Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 14 novembre 2008, Regioni 2020: una valutazione delle sfide future per le regioni dell'UE (SEC(2008)2868); artt. 158, 159 e 299, paragrafo 2, del Trattato CE; quarta relazione della Commissione del 30 maggio 2007 sulla coesione economica e sociale (COM(2007)0273); Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (Carta di Lipsia); Primo programma d'azione per l'attuazione dell'Agenda territoriale; risoluzioni del 21 febbraio 2008 sulla quarta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale (risoluzione sulla quarta relazione intermedia) e sul seguito dell'Agenda territoriale dell'UE e della Carta di Lipsia; Verso un programma d'azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale; Risoluzione del 21 ottobre 2008 su governance e partenariato a livello nazionale e regionale e per i progetti di politica regionale; Relazione dell'Osservatorio in rete della pianificazione territoriale europea (ESPON), Il futuro del territorio - prospettive territoriali per l'Europa; Relazione del Parlamento europeo sulle disuguaglianze regionali e la coesione: strategie per il futuro.

medie, aree periurbane, zone rurali, periferie interne, regioni periferiche, zone più settentrionali, zone scarsamente popolate, isole, zone costiere, zone montane, regioni ultraperiferiche, regioni transfrontaliere, macroregioni, zone in declino demografico e zone in trasformazione economica e transizione industriale. Tutte hanno potenziali e problemi di sviluppo molto diversi. A tutti i livelli, da quello sub-locale a quello paneuropeo, emergono crescenti disparità economiche e sociali tra luoghi e tra persone, oltre a rischi e pressioni ambientali. Le cause sono da attribuire alle economie di scala, all'accesso diseguale ai mercati e al lavoro qualificato, nonché alle disparità nella qualità della *governance* e dei servizi pubblici. Inoltre, i collegamenti e i flussi tra i luoghi, specialmente lungo i corridoi, incidono sulle possibilità di realizzare il potenziale o di rispondere alle sfide<sup>3</sup>. Le aree in cui si ritiene necessario intervenire per ridurre gli squilibri e le disparità includono: la qualità di vita; i servizi di interesse generale; gli squilibri demografici e sociali; la digitalizzazione e la quarta rivoluzione industriale; l'occupazione e lo sviluppo economico; le interdipendenze tra luoghi e l'integrazione globale<sup>4</sup>. In questo contesto, con il fine ultimo di analizzare i metodi più appropriati per raggiungere tali obiettivi, nasce la nozione di giustizia spaziale, coniata principalmente nell'ambito della geografia sociale, la quale fa riferimento ai mezzi per combattere le disparità territoriali attraverso politiche pubbliche. Si tratta di una nozione in costruzione che riunirebbe le politiche pubbliche in settori molto disparati, quali il governo del territorio, l'ambiente, i trasporti, le politiche per la casa, i finanziamenti, ecc. In definitiva, come ha sottolineato F. Lérique, la giustizia spaziale è il risultato di un punto di vista territoriale e di una progettazione di politiche pubbliche<sup>5</sup>. In effetti, si può sostenere, come fa J. Lévy, che la politica di coesione UE è un approccio alla giustizia spaziale adattato alle società contemporanee<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. [https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030\\_02jul2021\\_es.pdf](https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_02jul2021_es.pdf), consultato il 15 novembre 2023.

<sup>4</sup> Cfr. [https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030\\_summary\\_02jul2021\\_es.pdf](https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_summary_02jul2021_es.pdf), consultato il 15 novembre 2023.

<sup>5</sup> F. LÉRIQUE, *Avant propos*, in V. DUSSART, F. LÉRIQUE (a cura di), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare&Martin, 2022, p. 13.

<sup>6</sup> J. LÉVY, *Dove cercare la giustizia spaziale in Europa? Una risposta in quattro domande, in questo fascicolo*.

In uno Stato fortemente decentrato come quello spagnolo, le considerazioni sulla giustizia spaziale assumono una rilevanza particolare. Come ha sottolineato Lérique, la giustizia spaziale implica che il principio di uguaglianza ceda a favore di una differenziazione generalizzata che orienti la risposta dello Stato verso soluzioni adeguate alle specifiche circostanze locali. In particolare, come sottolinea sempre Lérique, la lotta alle disuguaglianze tra le autorità locali può essere condotta in due modi: attraverso politiche pubbliche che interessano l'intero territorio senza distinzioni e quelle che sono territorializzate in base alle difficoltà incontrate localmente. Secondo l'Autrice, i principi che dovrebbero guidare il processo sopra descritto sono: libera amministrazione, sussidiarietà, sperimentazione, *leadership* e differenziazione<sup>7</sup>.

In questo lavoro, si analizzeranno alcuni meccanismi già in uso o che potrebbero essere utilizzati in Spagna per garantire la giustizia spaziale e territoriale nelle zone rurali, dove si concentra buona parte dei piccoli Comuni, tante volte spopolati o a rischio di spopolamento, soffermandosi in particolar modo sull'accesso a servizi pubblici di qualità. Le proposte per ottenere una maggiore giustizia spaziale espone nel presente lavoro si articoleranno intorno a tre assi principali: il principio di differenziazione, una pianificazione che si adegui alle diverse azioni necessarie in tal senso, sfruttando le risorse offerte dalle TIC, e la progettazione e implementazione del meccanismo di *rural proofing*<sup>8</sup>.

## 2. La diversità dell'assetto del sistema comunale spagnolo

L'assetto territoriale spagnolo è contraddistinto dal fatto che in esso convivono vari modelli di Comune. Si compone, da un lato, dei cosiddetti Comuni più popolosi, che vengono identificati in base al criterio del numero di abitanti e, dall'altro, di un gran numero di Comuni di medie e piccole dimensioni. In realtà, se si guarda alla proporzione che questi ultimi rappresentano rispetto al numero totale di Comuni, si può affermare che l'assetto del sistema territoriale spagnolo si basa su un modello

<sup>7</sup> F. LÉRIQUE, *Panorama de la justice spatiale en France*, in questo fascicolo.

<sup>8</sup> Sul principio di differenziazione, cfr. G. CHAVRIER, *Différenciation et justice spatiale: peurs et solutions*, in V. DUSSART, F. LÉRIQUE (a cura di), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, cit., p. 75 ss.

di piccoli Comuni. Tuttavia, non bisogna perdere di vista il fatto che tali Comuni sono distribuiti in modo diseguale tra le comunità autonome e che le loro caratteristiche, se si tiene conto della popolazione, dell'attività economica prevalente o della loro ubicazione – rurale o urbana – sono notevolmente diverse<sup>9</sup>.

L'85% dei Comuni spagnoli ha meno di 5.000 abitanti e, di questi, il 60% non supera la soglia dei 1.000. Ciononostante, è opportuno segnalare che in questo gruppo di piccoli Comuni convivono realtà molto diverse tra loro che ne rendono possibile la classificazione in: un sottogruppo formato da quei Comuni situati sulla costa mediterranea e negli arcipelaghi delle Canarie e delle Baleari, la cui popolazione si moltiplica in alcuni periodi dell'anno; un secondo sottogruppo formato dai Comuni che si trovano soprattutto nell'altopiano della Meseta centrale, la cui densità di popolazione è molto bassa; e un terzo gruppo di Comuni che, nonostante le loro piccole dimensioni, fanno parte di un tessuto urbano continuato, compreso in un anello metropolitano<sup>10</sup>.

### ***3. Spopolamento e difficoltà di accesso ai servizi pubblici***

Una delle conseguenze del processo di spopolamento rurale è stata la tendenza a localizzare i servizi pubblici o semipubblici essenziali – soprattutto trasporti, istruzione e sanità – nelle zone urbane, in quanto territori in cui è più facile generare economie di scala nell'erogazione di tali servizi<sup>11</sup>.

In Spagna, dopo il Piano di Stabilizzazione del 1959<sup>12</sup>, sono stati individuati due importanti fenomeni demografici, come hanno sottolineato G. Morales Matos e B. Méndez García: da un lato l'esodo rurale, inizialmente indotto dallo Stato e, dall'altro, il ribaltamento centro-periferia della

<sup>9</sup> D. SANTIAGO IGLESIAS, *Administraciones y sectores públicos locales*, in F. VELASCO CABALLERO, M.M. DARNACULLETA GARDELLA (a cura di), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2023, p. 275.

<sup>10</sup> Sulle caratteristiche del piano urbanistico comunale spagnolo, cfr. E. ORDUÑA PRADA, *La planta local*, in F. VELASCO CABALLERO (a cura di), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 38.

<sup>11</sup> Cfr. D. SANTIAGO IGLESIAS, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas*, cit., p. 205.

<sup>12</sup> Cfr. il decreto legge del 21 luglio 1959, n. 10, *de ordenación económica*.

popolazione urbana, vale a dire lo spostamento verso le zone costiere e verso le aree metropolitane periferiche (tranne nel caso di Madrid, Saragozza e Valladolid) o verso le zone turistiche, che, nel corso di pochi anni, hanno decretato un netto passaggio da una chiara separazione urbano-rurale a uno spazio disorganizzato, frammentato e diffuso, in cui è aumentata la zona di espansione delle aree metropolitane, mentre sono stati marginalizzati i loro terzi e quarti cerchi areolari<sup>13</sup>.

Negli ultimi decenni, si è assistito ad un abbandono costante delle zone rurali. Eppure questa perdita è stata particolarmente intensa in molti centri abitati di piccole e medie dimensioni<sup>14</sup>, con uno spopolamento più accentuato nelle città intermedie, la maggior parte delle quali si trova nelle zone rurali, ragion per cui questo fenomeno non riguarda più solo i piccoli Comuni rurali, bensì anche quelli intermedi e semi-urbani<sup>15</sup>.

I piccoli Comuni spopolati o a rischio di spopolamento hanno visto diminuire progressivamente le loro opportunità rispetto alle zone urbane, in termini di accesso e qualità dei servizi pubblici<sup>16</sup> e non solo di questi, ma anche dei servizi privati (settore alimentare, ecc.)<sup>17</sup>. In particolar modo, l'elevata età media della popolazione rurale<sup>18</sup> fa sì che il catalogo dei servizi che i piccoli Comuni devono garantire includa l'assistenza sociale

<sup>13</sup> Cfr. G. MORALES MATOS, B. MÉNDEZ GARCÍA, *Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España*, in L. PAREJO ALFONSO (a cura di), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, p. 106.

<sup>14</sup> Cfr. le *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, Ministero delle politiche territoriali e della funzione pubblica, Commissario di governo per la sfida demografica, 2019.

<sup>15</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*, in *Anuario de Gobierno Local*, 13, 2020, p. 40.

<sup>16</sup> Cfr. D. SANTIAGO IGLESIAS, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas*, cit., p. 205.

<sup>17</sup> F. COLLANTES, V. PINILLA, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019, p. 120 ss.

<sup>18</sup> Come ha sottolineato S. DIEZ SASTRE la popolazione anziana è tanto più concentrata quanto più piccolo è il Comune: nei Comuni con meno di 100 abitanti rappresenta il 40% e in quelli con più di 100 e meno di 500 abitanti rappresenta il 33%. Allo stesso modo, il numero delle persone molto anziane è più alto nelle aree rurali che in quelle urbane. Inoltre, la Spagna è in testa ai Paesi che hanno una percentuale più alta di popolazione anziana in aree rurali, ben al di sopra di altri Paesi come l'Italia o la Germania (*Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano*, in *questa Rivista*, 2, 2020, p. 447).

primaria (servizio di assistenza domiciliare, che consiste nell'assistere gli anziani nello svolgimento delle loro attività quotidiane; teleassistenza e altri servizi di prossimità, come lavanderia, podologia o servizio di pasti a domicilio, complementari ai precedenti) e servizi di assistenza specialistica (centri per anziani, centri diurni e case di riposo che, pur non essendo di solito un servizio che spetta ai Comuni poiché se ne occupa la Comunità autonoma, in molte occasioni viene svolto dai Comuni stessi)<sup>19</sup>.

Ma cosa si deve intendere per Comune rurale? In Spagna, degli 8.124 Comuni esistenti, 5.872 (il 72% del totale dei Comuni) hanno una popolazione pari o inferiore a 2.000 abitanti e concentrano, in totale, 2.705.641 abitanti (il 6% della popolazione nazionale)<sup>20</sup>. Secondo l'art. 3 della legge del 13 dicembre 2007, n. 45, *de desarrollo sostenible del medio rural* (LDSMR), l'ambiente rurale è lo spazio geografico formato dall'aggregazione di Comuni o entità locali minori, definito dalle amministrazioni competenti, con una popolazione inferiore a 30.000 abitanti e una densità inferiore a 100 abitanti per km<sup>2</sup>, mentre il piccolo Comune rurale è definito come quello la cui popolazione residente è inferiore a 5.000 abitanti e si trova all'interno di una zona rurale. Tuttavia, questa categoria di Comune rurale non sembra essere sufficiente. Si potrebbero stabilire diverse sottocategorie a seconda delle caratteristiche socio-economiche e geografiche del Comune in questione, poiché, come è già stato sottolineato, i piccoli Comuni rurali rispondono a realtà diverse e, in ogni caso, non tutti sono spopolati o in via di spopolamento.

Stando così le cose, uno degli aspetti che il legislatore dovrebbe risolvere è quello di definire cosa si debba intendere per piccoli Comuni, per Comuni rurali e Comuni a rischio di spopolamento. Questione da non poco, come si vedrà, quando bisogna eventualmente progettare un regime giuridico speciale per questi tipi di Comuni.

#### **4. Servizi pubblici e piccoli Comuni**

Nell'ordinamento giuridico spagnolo spetta al livello locale e, nello specifico, ai Comuni, garantire il diritto dei residenti a ricevere l'erogazione di buona parte dei servizi di base.

<sup>19</sup> S. DIEZ SASTRE, *Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano*, cit., p. 450.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 445.

In ambito locale, la portata del concetto di servizio pubblico è alquanto imprecisa, dal momento che, ai sensi dell'art. 85 della legge del 2 aprile 1985, n. 7, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LBRL), «gli enti locali hanno diritto di intervenire nelle questioni che riguardano direttamente l'ambito dei loro interessi». Questi saranno, in ogni caso, gli interessi attribuiti dal legislatore settoriale, soprattutto negli ambiti elencati nell'art. 25.2 LBRL, in quelli contenuti negli artt. 26 e 27 LBRL, e in quelli che, eventualmente, gli corrispondono in virtù dell'applicazione della clausola generale di competenza contenuta nell'art. 25.1 LBRL, secondo cui, ai sensi dell'art. 25.1 LBRL, «il Comune, per la gestione dei propri interessi e nell'ambito delle sue competenze, può promuovere attività e prestare servizi pubblici che contribuiscano a soddisfare i bisogni e le aspirazioni della comunità nei termini previsti dal presente articolo», con i limiti introdotti dall'art. 7.4 LBRL.

Dall'entrata in vigore della riforma della legge sulle basi dell'ordinamento locale (LBRL), operata dalla legge del 27 dicembre 2013, n. 27, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL), le competenze locali possono essere classificate in: delegate – esercitabili nei termini stabiliti, a seconda dei casi, nella disposizione o nell'accordo di delega, conformemente alle regole di cui all'art. 27, nel cui ambito sono previste anche tecniche di gestione e controllo di opportunità ed efficienza – e proprie – che devono essere esercitate in regime di autonomia e sotto la propria responsabilità, pur osservando sempre il dovuto coordinamento con le altre amministrazioni pubbliche nella fase di programmazione ed esecuzione –, le quali, a loro volta, saranno determinate legalmente all'interno degli ambiti materiali stabiliti nell'art. 25.2 LBRL. A livello sovracomunale, va sottolineato il ruolo della Provincia nella gestione dei servizi e delle infrastrutture. In effetti, come si legge nella relazione illustrativa, la LRSAL ha inciso sul regime giuridico della Provincia con l'intenzione di «rafforzare il ruolo delle Province, dei Consigli comunali, Consigli insulari o equivalenti». Tuttavia, le loro competenze sono ancora concentrate sull'assistenza e cooperazione giuridica, economica e tecnica dei Comuni<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. E. CARBONELL PORRAS, *Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional*, in *Anuario del Gobier-*

Sebbene la LBRL non abbia un titolo specifico applicabile ai piccoli Comuni, in alcuni dei suoi articoli sono state introdotte delle specialità ad essi applicabili, come nel caso dell'art. 26 LBRL, che attribuisce loro la competenza in merito ai servizi ivi elencati e, contemporaneamente, l'obbligo di prestazione degli stessi, modulandola, in alcuni casi, in base alla popolazione.

Secondo l'art. 26.1, lettera a), della LBRL, tutti i Comuni sono tenuti a prestare i seguenti servizi minimi obbligatori, indipendentemente dalla loro popolazione: illuminazione pubblica, servizi cimiteriali, raccolta dei rifiuti, pulizia delle strade, fornitura di acqua potabile per uso domestico, rete fognaria, accesso ai centri abitati e pavimentazione delle strade pubbliche.

I Comuni con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti, inoltre, sono tenuti a prestare i servizi di: parchi pubblici, biblioteca pubblica e trattamento dei rifiuti (26.1 b) LBRL). Nel secondo paragrafo della suddetta disposizione si aggiunge che, nei Comuni con una popolazione inferiore a 20.000 abitanti, sarà la Provincia o un ente equivalente l'addetto a coordinare la prestazione dei seguenti servizi: a) raccolta e trattamento dei rifiuti; b) rifornimento di acqua potabile domestica e smaltimento e trattamento delle acque reflue; c) pulizia delle strade; d) accesso ai centri abitati; e) pavimentazione delle strade urbane; f) illuminazione stradale. Nonostante gli obblighi derivanti dall'art. 26 LBRL per i piccoli Comuni, è opportuno sottolineare che una parte importante del catalogo dei servizi che essi sono tenuti a prestare deriva attualmente dall'attribuzione di competenze agli stessi da parte della legislazione settoriale in diversi ambiti materiali, spesso, senza che ciò sia accompagnato da finanziamenti sufficienti e senza introdurre, in molti casi, variazioni in funzione delle caratteristiche dei Comuni<sup>22</sup>. Così, per esempio, nella Comunità autonoma

*no Local 2015-2016*, n. 1; G. MORALES MATOS, B. MÉNDEZ GARCÍA, *Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España*, in L. PAREJO ALFONSO (a cura di), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, p. 69.

<sup>22</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*, cit., p. 45, afferma che queste competenze, così come quelle attribuite loro dalle leggi settoriali statali e autonome, sono superiori a quelle che i Comuni molto piccoli possono oggettivamente esercitare o prestare.

della Galizia, il legislatore autonomico settoriale attribuisce, a volte in modo poco chiaro, competenze ai Comuni nei seguenti ambiti: ambiente, soprattutto per quanto riguarda la conservazione dei letti dei fiumi e della raccolta degli animali domestici abbandonati – la legislazione galiziana attribuisce a tutti i Comuni la raccolta degli animali domestici abbandonati all'interno dei loro confini comunali come competenza propria e servizio obbligatorio (art. 22.1 della legge del 3 ottobre 2017, n. 4, *de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia*) –; rifornimento di acqua potabile a domicilio; smaltimento, trattamento e depurazione delle acque reflue; servizi sociali; assistenza domiciliare, asili nido da 0 a 3 anni; vigili del fuoco, salvataggio, protezione civile ed emergenze; prevenzione e difesa degli incendi boschivi; salvataggio e sicurezza sulle spiagge e nei luoghi di balneazione pubblici; unità per le tossicodipendenze; o parità e violenza di genere<sup>23</sup>.

### ***5. Le misure adottate per migliorare l'accesso e la qualità dei servizi pubblici locali***

Negli ultimi anni, sono state adottate numerose iniziative per affrontare la sfida demografica e migliorare il livello di coesione economica, sociale e territoriale, sia a livello europeo che statale e autonomico, molte delle quali mirano a migliorare i livelli di erogazione dei servizi nei Comuni più piccoli e a correggere gli eventuali squilibri esistenti. Di seguito, è riportata una selezione a titolo puramente esemplificativo<sup>24</sup>.

Una parte importante dell'azione dell'Unione europea si articola mediante la programmazione pluriennale della politica di coesione economica, sociale e territoriale (artt. 174 e seguenti del TFUE) e della Politica Agricola Comune (di seguito PAC) (artt. 38-44 del TFUE), in virtù dei regolamenti approvati ciclicamente ogni sette anni, in cui gli Stati membri sono chiamati a tenere conto, nell'utilizzo dei fondi europei, delle sfide legate al

<sup>23</sup> Cfr.: [https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/75906/xunta-usc-presentan-estudio-que-delimita-las-competencias-las-administraciones?langId=es\\_ES](https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/75906/xunta-usc-presentan-estudio-que-delimita-las-competencias-las-administraciones?langId=es_ES) (consultata il 21 novembre 2023).

<sup>24</sup> Queste misure sono analizzate in dettaglio da A. DE NUCCIO in D. SANTIAGO, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas*, cit., p. 220 ss.

cambiamento demografico<sup>25</sup>. Su questa linea, l'Accordo di Partenariato della Spagna per il periodo 2021-2027 fissa la sfida demografica come obiettivo trasversale<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda la PAC, tra gli obiettivi principali dello sviluppo rurale, stabiliti nell'art. 4 del Regolamento (UE) 1305/2013, per il periodo 2014-2020, c'è quello di «realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro»<sup>27</sup>. Per raggiungere questo obiettivo, sono state previste azioni in diversi ambiti, tra cui il finanziamento dei servizi di base nelle zone rurali (art. 20 del Regolamento (UE) 1305/2013). Nell'ambito della programmazione per il periodo 2021-2027 (Regolamenti (UE) 2021/2115-2116-2117)<sup>28</sup>, l'obiettivo del contrasto allo spopolamento rurale è inserito, come sottolinea A. De Nuccio<sup>29</sup>, nell'Obiettivo Generale di

<sup>25</sup> Art. 11, lettera e) Regolamento (UE) num. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

<sup>26</sup> Cfr. *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, [https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20221118\\_Acuerdo\\_Asociacion\\_aprobado.pdf](https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20221118_Acuerdo_Asociacion_aprobado.pdf) (14/11/2023), conformemente all'art. 5.1, lettera e), Regolamento (UE) 2021/1060.

<sup>27</sup> Art. 4, lettera c), Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

<sup>28</sup> Regolamento (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che devono essere elaborati dagli Stati membri nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC), finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e che abroga il Regolamento (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; Regolamento (UE) n. 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC e che abroga il Regolamento (UE) n. 1306/2013; Regolamento (UE) n. 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1308/2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche per l'agricoltura nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

<sup>29</sup> D. SANTIAGO IGLESIAS, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas des pobladas*, cit., p. 223 ss.

rafforzamento del tessuto socio-economico delle zone rurali<sup>30</sup>, da raggiungere attraverso gli Obiettivi Specifici 7 «Attrarre e sostenere i giovani agricoltori e altri nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo sostenibile delle aziende nelle zone rurali» e 8 «Promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile»<sup>31</sup>. Tuttavia, nel caso della Spagna, come ha sottolineato F.J. Sanz Larruga, sebbene la PAC abbia contribuito alla modernizzazione e allo sviluppo del settore agricolo e zootecnico, è pur vero che, per il momento, non è riuscita a frenare il processo di spopolamento delle zone rurali<sup>32</sup>.

In ambito statale, è necessario evidenziare la recente modifica della LBRL ad opera del decreto legge del 19 dicembre 2023, n. 6, *por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*. Per mezzo della normativa citata, è stato introdotto un nuovo art. 70-*quater*, il quale stabilisce l'obbligo degli enti locali di adottare le misure necessarie ad agevolare l'accessibilità degli abitanti ai servizi pubblici, promuovendo l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella prestazione degli stessi. A tal fine, essi sono tenuti ad elaborare piani aventi ad oggetto l'implementazione di meccanismi digitali che agevolano l'accessibilità dei cittadini e delle imprese ai servizi pubblici.

Inoltre, gli enti locali devono istituire e mantenere un portale Internet che garantisca l'informazione e l'accesso ai servizi pubblici digitalizzati a favore dei cittadini, operando come piattaforma tecnologica di comunicazione tra questi ultimi e l'amministrazione locale, tenuta a promuovere la digitalizzazione progressiva dei servizi pubblici. In questo portale, devono essere pubblicate le informazioni considerate adeguate allo scopo

<sup>30</sup> Art. 5.c), del Regolamento (UE) 2021/2115.

<sup>31</sup> Art. 6.g), del Regolamento (UE) 2021/2115.

<sup>32</sup> F.J. SANZ LARRUGA, *Cobesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho*, in F.J. SANZ LARRUGA, L. MIGUEZ MACHO (a cura di), *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 59.

e, eventualmente, la relazione sui servizi pubblici ai quali è possibile accedere tramite il portale oppure i *link* alle informazioni sull'accesso ai servizi pubblici disponibili nel territorio, nei termini stabiliti dalla normativa autonoma. Questo obbligo è modulato nel caso dei Comuni con meno di 20.000 abitanti, rispetto ai quali è previsto che i servizi segnalati devono essere prestati con gli adattamenti e i termini attuativi corrispondenti alle proprie specialità, secondo quanto sarà stabilito dalla legislazione autonoma.

Senza pregiudizio della suddetta modifica della LBRL, per mezzo del decreto legge n. 6/2023, che sarà oggetto di analisi nell'ultimo paragrafo di questo lavoro, di seguito, si farà riferimento ad alcuni degli interventi legislativi orientati ad affrontare la sfida demografica, nei quali sono previste misure in materia di servizi pubblici.

A livello statale, bisogna ricordare che la LDSMR – normativa di base ancora in vigore – esprime l'obiettivo generale di mantenere e migliorare il livello di popolazione nelle zone rurali e di aumentare il livello di benessere dei loro cittadini, garantendo servizi pubblici basilari adeguati e sufficienti (art. 2.1, lettera c)). In particolare, nell'ambito delle politiche di sviluppo della suddetta legge, si richiede alle pubbliche amministrazioni di dotare le zone rurali delle infrastrutture e delle strutture pubbliche necessarie, soprattutto in termini di trasporti, energia, acqua e telecomunicazioni (art. 2.2.b)) e di potenziare l'accesso all'istruzione, alla sanità e alla sicurezza pubblica (art. 2.2.c)).

Nell'ambito dell'ordinamento delle comunità autonome spagnole, sono state adottate numerose misure per migliorare l'accesso e la qualità dell'erogazione di alcuni servizi pubblici a livello locale. Tra queste è doveroso citare: la legge del 2 febbraio 2021, n. 5, *de impulso demográfico* della Galizia (LIDG), che mira a delineare, in modo trasversale, le linee principali della politica demografica galiziana; la legge del 7 maggio 2021, n. 7, *de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural* della Castiglia-La Mancha; la legge del 17 marzo 2022, n. 3, *de medidas ante el reto demográfico y territorial* dell'Estremadura; o la legge del 30 giugno 2022, n. 7, *de Desarrollo Rural* dei Paesi Baschi, che fa riferimento al miglioramento delle infrastrutture, dei servizi e delle attrezzature necessarie nelle zone rurali e alla lotta contro lo spopolamento rurale, attraverso la prestazione

di servizi specifici, in particolare nel campo dell'istruzione e della salute (art. 5.c) VII e XII)<sup>33</sup>.

## 6. *Alcune azioni utili per il miglioramento dell'accesso e della qualità dei servizi pubblici locali*

In questo paragrafo finale, sono identificate alcune formule potenzialmente in grado di aiutare a migliorare l'accesso e la qualità dei servizi pubblici locali nelle aree spopolate o a rischio di spopolamento<sup>34</sup>.

### 6.1. *Il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*

In primo luogo, è opportuno evidenziare che la pianificazione amministrativa e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) possono svolgere un ruolo rilevante nel miglioramento dei livelli di accesso e della qualità dei servizi pubblici locali nelle aree meno popolate, soprattutto per mezzo di un'adeguata progettazione delle *smart communities*<sup>35</sup>.

In questo contesto, l'espressione *smart communities* o comunità intelligenti è utilizzata per indicare, in modo generico, le iniziative che, fino ad oggi, sono state chiamate territori intelligenti. I primi progetti di *smart city* si limitavano all'ambiente urbano e al territorio di una città. Tuttavia, a seguito dei risultati ottenuti, questo tipo di iniziative è stato esteso oltre i confini delle città e si è iniziato a utilizzare un

<sup>33</sup> Oltre agli interventi normativi, nei piani adottati per combattere lo spopolamento si trovano diverse misure volte a garantire l'accesso a servizi pubblici di qualità agli abitanti dei piccoli Comuni. Vd. M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación*, in C. NAVARRO GÓMEZ, Á. R. RUIZ PULPÓN, F. VELASCO CABALLERO, J. CASTILLO ABELLA (a cura di), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho Local, 2023, p. 507 ss.

<sup>34</sup> Queste proposte sono state elaborate sulla base dei risultati del lavoro: D. SANTIAGO IGLESIAS, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas*, cit., p. 243 ss.

<sup>35</sup> Il contenuto di questa sezione prende spunto dai seguenti lavori, nel cui ambito il concetto di *smart community* è stato analizzato nel dettaglio: D. SANTIAGO IGLESIAS, *Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación*, in D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MIGUEZ MACHO, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ (a cura di), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 193-226; D. SANTIAGO IGLESIAS, M. ALMEIDA CERREDA, *Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población*, in *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 14-54.

termine più ampio: quello di territorio intelligente. Come nel caso del termine *smart city*, non esiste un concetto univoco di territorio intelligente. Secondo alcuni Autori, questo nasce dalla confluenza di varie discipline, legate soprattutto alla pianificazione urbanistica, all'architettura, al patrimonio culturale, all'ambiente e all'economia, dove la sostenibilità costituisce un elemento centrale<sup>36</sup>. In tal senso, come sostengono A. Calderero, J. Pérez e I. Ugalde, il concetto di territorio intelligente integra diverse prospettive. Se, finora, dal punto di vista economico, lo sviluppo è stato legato all'innovazione tecnologica, altre discipline, come l'architettura o l'urbanistica, hanno posto la progettazione di nuove infrastrutture alla base della progettazione territoriale. Secondo gli Autori citati, il fattore ambientale riunisce i concetti di sviluppo economico e di territorio, finora spesso sconnessi, dando vita ad una nuova visione dello sviluppo sostenibile. Il territorio, inoltre, assume una nuova dimensione derivante dalla necessità di competere in un ambiente globale<sup>37</sup>.

All'interno del genere delle *smart communities*, si potrebbero distinguere due tipologie, in base alle caratteristiche specifiche del territorio in cui vengono progettate e implementate: le città intelligenti o *smart cities* e i territori intelligenti o *smart territories*. Mentre l'ambito spaziale di una *smart city*, fondamentalmente, sarebbe costituito da grandi agglomerati urbani (comunità urbane intelligenti), nel caso di uno *smart territory*, il territorio sarebbe molto più eterogeneo e potrebbe comprendere sia centri urbani di piccole e medie dimensioni che le zone rurali, tanto che

<sup>36</sup> In questo contesto, è stato approvato il *Plan Nacional de Territorios Inteligentes* (PNCD), il quale descrive le azioni che saranno realizzate partendo dalle esperienze e dai risultati derivanti dall'implementazione del *Plan Nacional de Ciudades Inteligentes* (2015-2017) e dalle consultazioni condotte con i diversi agenti del settore. Questo documento si concentra su tre campi d'azione: «azioni territoriali», «azioni di supporto» e «azioni complementari». Cfr. *Plan Nacional de Territorios Inteligentes 2017*, la cui versione integrale può essere consultata su [https://avancedigital.gob.es/es-es/Novedades/Documents/Plan\\_Nacional\\_Territorios\\_Inteligentes.pdf](https://avancedigital.gob.es/es-es/Novedades/Documents/Plan_Nacional_Territorios_Inteligentes.pdf) (consultata il 21 novembre 2023).

<sup>37</sup> A. CALDERERO GUTIÉRREZ, J. PÉREZ SAINZ DE ROZAS, I. UGALDE SÁNCHEZ, *Territorio inteligente y espacio de economía creativa: una primera aproximación conceptual y práctica de investigación*, in *Actas del XVI Congreso de Estudios Vascos: Garapen Iraunkorra-IT. etorkizuna = Desarrollo Sostenible-IT. El futuro = Développement Durable-IT. Le future*, Eusko Ikaskuntza, Donostia, 2006, p. 615 ss.

si potrebbe parlare, in funzione dei limiti territoriali, di *smart villages* o villaggi rurali intelligenti, regioni intelligenti, Province intelligenti, ecc<sup>38</sup>. Sia il contrasto dello spopolamento che, in generale, il miglioramento della qualità della vita mediante comunità intelligenti richiedono un'adeguata pianificazione preventiva. In ogni caso, è necessario garantire la compatibilità e la complementarità tra le strategie elaborate a livello statale, regionale e locale e con quelle concepite per altri scopi, in particolare quelle elaborate per combattere lo spopolamento. Come ha osservato J.M. Rodriguez De Santiago, nel caso dei piani autonomici contro lo spopolamento, può essere individuato un modello di pianificazione scaglionata di azioni di governo o direzione politica: con l'Accordo del Consiglio dei Ministri del 29 marzo 2019, sono state approvate le *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, di carattere puramente indicativo, che svolgono una funzione direttiva mediante la raccolta e la somministrazione di informazioni. In questo quadro, sono stati approvati alcuni piani autonomici, all'interno dei quali non è raro che vengano elaborati piani contro i fenomeni di declino demografico a livello provinciale, regionale o comunale<sup>39</sup>.

Per garantire la compatibilità e la complementarità tra le azioni svolte ai diversi livelli, sarà necessario stabilire meccanismi di coordinamento, cooperazione e collaborazione, nonché procedimenti che permettano la partecipazione delle altre amministrazioni pubbliche, incaricate di fornire informazioni e di motivare le loro proposte allo scopo di raggiungere un

<sup>38</sup> Alcune iniziative inerenti le comunità intelligenti si possono vedere in: *Smart Rural 21. Supporting Smart villages in Europe*, [https://www.smartrural21.eu/wp-content/uploads/SR21-Project-Leaflet\\_EN.pdf](https://www.smartrural21.eu/wp-content/uploads/SR21-Project-Leaflet_EN.pdf) (consultata il 22 novembre 2023); *Smart Village Strategy of Anso*, [https://www.smartrural21.eu/wp-content/uploads/Anso\\_Smart-Village-Strategy.pdf](https://www.smartrural21.eu/wp-content/uploads/Anso_Smart-Village-Strategy.pdf) (consultata il 22 novembre 2023); *Smart Rural, entornos rurales inteligentes y competitivos* (Mendinet, Campezo, Kuartango e Elvillar ad Álava, Enkarterri e Muxica a Vizcaya, e Beizama e Oresa a Guipúzcoa), <https://www.idluam.org/blog/son-los-pueblos-inteligentes-soluciones-para-revitalizar-las-zonas-rurales-analisis-de-experiencias-del-programa-smart-rural-en-el-pais-vasco/> (consultata il 22 novembre 2023). Un'analisi delle esperienze citate si può consultare in: A. ESCRIBANO LÓPEZ, *¿Son los Pueblos Inteligentes soluciones para revitalizar las zonas rurales? Análisis de experiencias del Programa SMART RURAL en el País Vasco*, in Blog del Instituto de Derecho Local, UAM, 2023, <https://www.idluam.org/blog/son-los-pueblos-inteligentes-soluciones-para-revitalizar-las-zonas-rurales-analisis-de-experiencias-del-programa-smart-rural-en-el-pais-vasco/> (consultato il 22 novembre 2023).

<sup>39</sup> J. M. RODRIGUEZ DE SANTIAGO, *Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación*, in *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 2022, p. 41.

accordo, seguendo uno schema ispirato alla «concentrazione» proposta da M. Zafra, in modo che vi sia un forte consenso sulle principali linee di azione<sup>40</sup>. In questa fase, è molto importante realizzare studi preliminari sulle caratteristiche socio-economiche e demografiche delle aree in cui si intende pianificare, sulla base dei quali sarà possibile, se necessario, stabilire le priorità di intervento rispetto alle aree che, per le loro caratteristiche, risultino essere le più adatte.

Alla luce di questa breve esposizione sulla pianificazione amministrativa relativa alle aree spopolate o a rischio di spopolamento, risulta evidente che la trasformazione di un territorio in territorio intelligente è un processo lungo e complesso, soprattutto quando l'obiettivo da raggiungere è il massimo livello di sviluppo. Ogni territorio desideroso di convertirsi in una *smart community*, tenendo conto delle proprie caratteristiche, deve contare su una pianificazione specifica per raggiungere tale obiettivo; tuttavia, questa pianificazione non deve essere concepita in modo isolato, bensì nell'ambito di altri progetti di portata più ampia, anche all'interno dell'Unione europea. L'implementazione di questo tipo di progetti, spesso di portata sovracomunale, richiede un maggiore coordinamento/cooperazione tra le diverse amministrazioni coinvolte e un'adeguata pianificazione, indubbiamente più complessa rispetto a quella delle *smart cities*, che interessano invece un unico centro urbano, seppure di grandi dimensioni.

Recentemente, sono state adottate delle misure orientate ad applicare i benefici delle nuove tecnologie nella prestazione dei servizi pubblici. Per esempio, è stato introdotto un nuovo art. 70-*quater* nella legge del 2 aprile 1985, n. 7, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LBRL), per mezzo del decreto legge del 19 dicembre 2023, n. 6, *por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*. La sua regolazione è stata trattata nel dettaglio nei paragrafi precedenti di questo lavoro.

<sup>40</sup> M. ZAFRA VÍCTOR, *Relaciones entre municipios y provincias*, in *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 2012, p. 139.

## 6.2. *L'elaborazione di un regime speciale per i piccoli Comuni*

In secondo luogo, occorrerebbe pensare alla possibilità di elaborare un regime speciale per i piccoli comuni. Nel *Plan Normativo 2020*, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 settembre 2020, è stata inclusa la modifica della legge del 2 aprile 1985, n. 7, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LBRL), con l'obiettivo, da una parte, di recuperare l'autonomia locale per l'elaborazione delle politiche pubbliche e la riforma di questioni puntuali relative alla procedura di elaborazione dei regolamenti locali e all'esercizio della funzione rappresentativa delle cariche elettive, allo scopo di adattare alle esigenze della realtà attuale, e dall'altra parte, di istituire uno Statuto di Base per i Piccoli Comuni (*Estatuto Básico de Pequeños Municipios*) al fine di fissare la popolazione sul territorio, mantenere la qualità democratica del Comune e garantire le condizioni di vita dei cittadini indipendentemente dal territorio in cui risiedono, mediante l'erogazione di servizi pubblici di qualità<sup>41</sup>.

Come è stato già detto, non tutti i piccoli Comuni hanno difficoltà ad erogare i servizi pubblici di loro competenza in adeguate condizioni di qualità. Questa capacità dipende da molteplici fattori, come l'ubicazione dei Comuni nell'immediato territorio di influenza delle città o nelle aree metropolitane di queste ultime, la capacità finanziaria dei medesimi, le loro caratteristiche sociodemografiche, ecc. A questo punto, la domanda da porsi è se l'eventuale approvazione di uno speciale regime giuridico di base per i piccoli Comuni sia necessaria e, di conseguenza, se può rappresentare un rimedio contro lo spopolamento. La verità è che, sebbene tutti i Comuni spopolati o a rischio di spopolamento siano di piccole dimensioni, come si è accennato quando si è fatto riferimento alla diversità dell'assetto locale spagnolo, non tutti i piccoli Comuni si trovano in questa situazione.

Ad ogni modo, proprio come segnala la dottrina, sembra evidente che il contrasto dello spopolamento richieda governi locali forti e sostenibili e, dunque, che ogni azione in questa direzione possa incidere positivamente anche sul successo della strategia di riequilibrio territoriale even-

<sup>41</sup> Cfr. *Plan Anual Normativo 2020*, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 settembre, <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7df7e523-7a89-47b2-8428-71e6fa878f8f/PAN-2020.pdf> (consultato nel gennaio del 2023).

tualmente progettata<sup>42</sup>. Inoltre, come è stato già indicato in precedenza, lo spopolamento ha origine in un compendio di cause di natura diversa tra le quali, indubbiamente, sono rinvenibili le difficoltà di accesso ai servizi e alle infrastrutture pubbliche.

In relazione a quest'ultimo punto, è certo che, oltre all'erogazione dei servizi minimi stabiliti dall'art. 26.1 della LBRL, il quale attribuisce ai Comuni la competenza rispetto all'elenco dei servizi ivi contenuto e l'obbligo di erogare gli stessi, il legislatore settoriale, statale e autonomico conferisce ai Comuni competenze in molteplici ambiti materiali. Nella prestazione dei primi, solitamente, le difficoltà dei Comuni vengono in parte superate grazie all'appoggio ricevuto a livello provinciale, secondo quanto stabilito dall'art. 36.1 della LBRL. Tuttavia, in molti casi, questi Comuni incontrano serie difficoltà rispetto alle numerose competenze loro attribuite dalla legislazione settoriale, il cui ambito è spesso difficile da definire, in quanto coincide con quello di altri livelli territoriali.

Pertanto, anche se l'approvazione di un eventuale statuto di base per i piccoli Comuni potrebbe fornire l'occasione per rivedere il contenuto dell'art. 26.1 LBRL e, eventualmente, il ruolo della Provincia e di altri enti sovracomunali rispetto all'erogazione dei servizi pubblici di competenza comunale, resta il fatto che la risoluzione dei problemi cui si è fatto cenno richiederà spesso l'intervento del legislatore autonomico.

Di seguito si esaminerà se, alla luce del quadro normativo esistente, sia possibile regolare con carattere basico un regime speciale per i piccoli Comuni.

Ai sensi dell'art. 30 della LBRL: «le leggi sul regime locale delle Comunità autonome, nel quadro di quanto stabilito in questa legge, possono stabilire regimi speciali per i Comuni piccoli o di carattere rurale e per quelli dotati di altre caratteristiche, come il carattere storico-artistico o la predominanza di attività turistiche, industriali, minerarie o altre attività simili nei loro territori, che lo rendano opportuno». Tuttavia, secondo il *Tribunal Constitucional* (STC) nella sentenza 214/1989, FJ 7, quanto disposto da questo precetto non impedisce al legislatore statale di disciplinare un re-

<sup>42</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022, p. 7.

gime speciale di base per i piccoli Comuni, ferma restando la competenza delle Comunità autonome nella fissazione della disciplina di dettaglio.

In virtù delle disposizioni della STC 31/2010, l'estensione della normativa di base in materia, in teoria, potrebbe essere ampia tanto quanto il legislatore statale dovesse decidere. Ciononostante, l'introduzione di uno statuto di base per i piccoli Comuni troverebbe un limite nel principio di proporzionalità, poiché comporterebbe una riduzione della capacità normativa delle Comunità autonome in questa materia. Come ha sottolineato F. Velasco Caballero, l'estensione della regolazione statale di base in quest'ambito, limitando l'esercizio di una competenza autonoma enunciata come esclusiva negli statuti di autonomia, dovrebbe trovare sufficienti motivi nel resto della Costituzione e adempiere quanto stabilito nel resto del "blocco della costituzionalità", giacché la competenza autonoma sul regime locale, sebbene non possa impedire allo Stato di emanare una normativa di base (art. 149.1.18 CE), obbliga che l'ampiezza di quest'ultima si basi su ragioni costituzionali sufficienti e limiti il meno possibile l'esercizio delle competenze autonome<sup>43</sup>.

Nonostante le disposizioni dell'art. 30 della LBRL, la diversità comunale caratteristica del sistema spagnolo si è configurata nel tempo attraverso la normativa di base statale sul regime locale, la cui estensione e intensità, come ha sottolineato Velasco, tuttavia, ha impedito l'esistenza di regimi locali adattati alle singolarità geografiche, demografiche ed economiche di ciascuna Comunità autonoma<sup>44</sup>.

Qualora si optasse per un regime speciale di base per i piccoli Comuni, bisognerebbe puntare su una strategia globale di riforma della LBRL, tenendo presente che il protagonismo nella progettazione di un regime

<sup>43</sup> Come esempio di giustificazione per una regolazione di base estesa ed intensa, l'Autore cita la regolazione statale di base introdotta dalla legge del 27 dicembre 2013, n. 27, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL), sul controllo economico e finanziario comunale, che fa appello al principio della stabilità di bilancio e della sostenibilità finanziaria dell'art. 135 della Costituzione spagnola (STC 41/2016). Per questo motivo, per quanto riguarda l'argomento in questione, l'Autore propone una duplice regolazione di base statale, composta da precetti di applicazione necessaria e da altri sostituibili dalle leggi autonome. Cfr. F. VELASCO CABALLERO, *Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo*, in *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 2022, p. 37.

<sup>44</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo*, in *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 2022, p. 25.

speciale applicabile ai piccoli Comuni sarebbe condiviso tra il legislatore statale di base – non solo relativo al regime locale –, la cui azione dovrebbe limitarsi alla fissazione della regolazione indispensabile, e il legislatore autonomico, al quale dovrebbe essere lasciato ampio spazio per lo sviluppo della normativa di base, in quanto solo così facendo è possibile tener conto delle specifiche caratteristiche dei piccoli Comuni di ciascun territorio. Su questa linea, alcuni Autori, come M. Almeida, segnalano l'interessante possibilità che i legislatori statali e autonomici lascino un campo d'intervento ai piccoli Comuni, permettendo loro di scegliere tra le diverse alternative giuridiche offerte dai primi, al fine di configurare il proprio regime giuridico<sup>45</sup>. Come già ribadito da Almeida e Font, partendo dalla diversità ed eterogeneità degli enti locali, il principio di differenziazione deve essere specificato dal legislatore mediante parametri quantitativi e qualitativi, in relazione a ciascuna materia e a ciascuna funzione: il regime locale deve passare dall'essere uniforme, rigido e statico all'essere diversificato, flessibile e dinamico<sup>46</sup>.

Partendo da queste premesse, l'avvio di un processo di riforma della legislazione di base del regime locale, dieci anni dopo la sua ultima riforma di cui alla LRSAL, dovrebbe essere utilizzato per introdurre cambiamenti di portata generale e non limitati solo ai Comuni più piccoli, più spopolati o a rischio di spopolamento. Ad ogni modo, di seguito, considerato l'oggetto del presente lavoro, si focalizzerà l'attenzione su questi ultimi e, in particolar modo, sui servizi pubblici locali.

La regolazione del regime speciale per i piccoli Comuni proposta in questa sede ruoterebbe intorno a tre assi: l'ambito di applicazione; la riformulazione del livello sovracomunale; e la prestazione di servizi pubblici da parte degli enti locali<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 2023, p. 66 ss.

<sup>46</sup> M. ALMEIDA CERREDA, T. FONT I LLOVET, *Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022: síntesis del estado de la cuestión*, in T. FONT I LLOVET (a cura di), *Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022, p. 27.

<sup>47</sup> Negli ultimi mesi, il Ministero delle Politiche Territoriali e il Ministero per la Transizione Ecologica e la Sfida Demografica hanno lavorato su diverse bozze del progetto preliminare di legge sul regime organizzativo dei Comuni con popolazione ridotta o a rischio di spopolamen-

Come anticipato, il primo passo da compiere nell'introduzione di questo regime speciale dovrebbe essere quello di delimitarne l'ambito di applicazione e di definire chiaramente cosa si intende per piccolo Comune e, eventualmente, per piccolo Comune rurale, qualora si decidesse di stabilire particolarità per questo sottotipo di Comune. Non bisogna dimenticare che le piccole dimensioni di un Comune non si identificano necessariamente con il fatto che sia spopolato o a rischio di spopolamento e, ancor meno, con l'esistenza di difficoltà nell'esercizio delle sue competenze o nell'erogazione di servizi pubblici con determinati standard di qualità. Pertanto, i piccoli Comuni potrebbero essere classificati in diverse tipologie e il regime giuridico applicabile a ciascuno di essi potrebbe essere modulato. Una volta individuato l'ambito di applicazione di questo regime speciale, bisognerebbe stabilire i principi generali di applicazione al medesimo. Tra quelli possibili, Almeida propone i seguenti: singolarizzazione, democrazia, dispositivo e di primazia della volontà comunale, semplificazione e celerità<sup>48</sup>.

Rispetto al secondo asse – la riforma del livello sovracomunale –, Velasco Caballero segnala che l'eventuale regime speciale di base applicabile ai piccoli Comuni dovrebbe essere orientato a facilitare per i Comuni, le Province e le Comarche la creazione di strutture cooperative per l'esercizio delle loro competenze, lasciando la definizione delle strutture

to, relativo alle misure per la modernizzazione amministrativa e il miglioramento dei rapporti di collaborazione tra le amministrazioni pubbliche.

<sup>48</sup> M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, cit., p. 66 ss. Secondo l'Autore, il principio di singolarizzazione ha una duplice connotazione: da un lato, è caratterizzato dalla differenziazione; dall'altro, dall'adeguatezza. Nella componente della differenziazione, il principio di singolarizzazione richiede che tanto il legislatore di base quanto quello di sviluppo, nell'elaborazione delle norme che compongono lo statuto dei piccoli Comuni, tenga conto delle caratteristiche specifiche di questi ultimi: struttura organizzativa, mezzi personali, risorse finanziarie ecc. Nella componente dell'adeguatezza, invece, il principio di singolarizzazione impone che ai piccoli Comuni si attribuiscono le competenze esclusive per il cui esercizio essi dispongono di sufficiente capacità economica ed amministrativa, in forma individuale o associata, e che si tenga conto, a tal fine, anche dei principi di sussidiarietà e prossimità. Infine, il principio dispositivo concerne essenzialmente l'ambito competenziale, richiedendo l'assenso dei Comuni per l'affidamento di nuovi compiti e il principio di primazia della volontà comunale, e soprattutto la sfera organizzativa, imponendo di privilegiare le scelte organizzative e operative delle amministrazioni comunali, nell'ambito delle norme applicabili.

sovracomunali nelle mani delle Comunità autonome, data la diversità delle realtà locali<sup>49</sup>.

Inoltre, bisognerebbe puntare sul rafforzamento del ruolo della Provincia – e, eventualmente, di enti equivalenti, come la Comarca –, sulla scia dei timidi progressi compiuti in tal senso grazie alla riforma introdotta dalla legge del 27 dicembre 2013, n. 27, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL), tra le cui finalità figura quella di garantire i principi di solidarietà e di equilibrio intercomunale in Spagna<sup>50</sup>. Ad esempio, per migliorare la qualità dell'erogazione dei servizi pubblici nei Comuni in questione, si potrebbe affidare alla Provincia il costante monitoraggio dell'accesso e delle condizioni di erogazione di questi servizi nel territorio e, alla luce dei risultati, pianificare le azioni nell'ambito delle proprie competenze, incoraggiando, ad esempio, la cooperazione interamministrativa.

In terzo luogo, nell'ambito competenziale, una serie di azioni realizzabili dal legislatore di base potrebbe essere valorizzata, fermo restando che, come già osservato in precedenza, una parte importante degli obblighi dei piccoli Comuni in tale ambito deriva dalle attribuzioni di competenze disposte dal legislatore autonomico a loro favore le quali, a volte, non sono accompagnate da un finanziamento sufficiente<sup>51</sup>. Per esempio, si potrebbe pensare di introdurre la possibilità che i Comuni più piccoli possano richiedere un'esenzione dall'obbligo di erogare i servizi minimi previsti dall'art. 26.1 della LBRL, modulando detto obbligo rispetto a determinate categorie di Comuni. Tuttavia, questa possibilità, che è già stata menzionata in alcune occasioni, non sembra essere l'unica soluzione per l'erogazione dei servizi pubblici in questione con adeguati livelli di qualità. Probabilmente, la linea d'azione più consona sarebbe

<sup>49</sup> Opzione proposta come possibile linea di riforma da F. VELASCO CABALLERO, *Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo*, cit., p. 25.

<sup>50</sup> D. SANTIAGO IGLESIAS, *Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales*, in L. MELLADO RUIZ, Á. FORNIELES GIL, (a cura di), *Gestión cooperativa en el ámbito local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 103 e D. SANTIAGO IGLESIAS, *Provincia, comarca y área metropolitana*, in F. VELASCO CABALLERO (a cura di), *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 287-316.

<sup>51</sup> Non sembra che, dal punto di vista del loro finanziamento, esista un modello unico generalizzabile a tutti i Comuni. V.F. VELASCO CABALLERO, *Financiación de los municipios pequeños y despoblación*, in *Revista Galega de Administración Pública*, 64, 2022, p. 249.

quella di riformare il ruolo delle Province o di altri enti sovracomunali nella prestazione dei servizi pubblici e, naturalmente, dotare i Comuni dei mezzi necessari per esercitare le proprie competenze.

Bisogna tenere presente che non si tratta tanto di garantire l'erogazione dei servizi minimi obbligatori – pochi nel caso dei Comuni più piccoli – bensì, come ha sottolineato E. Carbonell, di garantire alla popolazione l'accesso a servizi di qualità che spesso sono di competenza dell'amministrazione statale e autonómica, come nel caso di trasporti, telecomunicazioni, istruzione, sanità, ecc.<sup>52</sup>.

Ad ogni modo, il punto nodale della questione risiede, più che nell'attribuzione di competenze a favore dei Comuni da parte della legislazione di base del regime locale, nell'attribuzione di competenze effettuata dal legislatore settoriale – statale e autonómico – a favore di questo tipo di Comuni, la quale dovrebbe tener conto delle loro diverse caratteristiche ed introdurre le necessarie modulazioni in funzione delle stesse, applicando i principi di adattamento e differenziazione<sup>53</sup>.

Seguendo questa linea di differenziazione del regime applicabile ai piccoli Comuni e di fissazione di misure di garanzia dell'accesso ai servizi pubblici di qualità, di recente, come si è già segnalato, per mezzo del decreto legge del 19 dicembre 2023, n. 6, *por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*, è stato introdotto un nuovo art. 70-*quater* nella LBRL. La regolazione è stata trattata nel dettaglio in precedenti paragrafi di questo lavoro. Il principio di differenziazione viene introdotto espressamente anche per quanto riguarda l'attribuzione di competenze ai Comuni, indicando che prima dell'attribuzione di competenze ai Comuni, in conformità con il principio di differenziazione, deve essere effettuata una specifica ponderazione della capacità gestionale dell'ente locale, lasciando traccia di tale ponderazione nella motivazione dello

<sup>52</sup> E. CARBONELL PORRAS, *De nuevo sobre el municipios pequeño y el régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022*, in *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 255, 2022, pp. 52-76.

<sup>53</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022, p. 20 ss.

strumento giuridico che effettua l'attribuzione di competenze, sia nella sua parte esplicativa che nella corrispondente relazione giustificativa (art. 25.6 LBRL).

Inoltre, come già ribadito, sarebbe opportuno rivedere il sistema di finanziamento per i Comuni più piccoli al fine di poter esercitare tali competenze ed erogare, di conseguenza, servizi di qualità. In tal senso, potrebbe essere interessante introdurre sistemi di perequazione intercomunale, creando uno o più fondi da distribuire in base a formule che tengono conto dei diversi indicatori di possibile disuguaglianza o debolezza finanziaria<sup>54</sup>.

Ancora, bisognerebbe puntare su sistemi di gestione congiunta dei servizi pubblici, con l'obiettivo di ottenere un'erogazione dei servizi di qualità e che sia sostenibile dal punto di vista finanziario. In tal senso, si dovrebbe rivedere la regolazione dei diversi strumenti di collaborazione necessari per canalizzarla, come consorzi, accordi, società pubbliche, ecc., in modo tale da offrire un quadro normativo chiaro che ne semplifichi l'uso<sup>55</sup>.

### 6.3. *Il rural proofing*

Da ultimo, potrebbe essere di interesse il ricorso al c.d. *rural proofing*. Sebbene uno studio dettagliato di questo meccanismo esuli dagli scopi del presente lavoro, non si può fare a meno di menzionare l'utilità di questo strumento ai fini dell'ottenimento di una maggiore giustizia territoriale<sup>56</sup>. Il *rural proofing* può essere definito, come ha segnalato Sanz Larruga, uno strumento atto a migliorare e garantire la cooperazione delle comunità rurali con le amministrazioni e le istituzioni pubbliche, nonché migliorare il coordinamento tra le politiche promosse nelle zone rura-

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Potrebbe essere presa in considerazione, altresì, la figura del raggruppamento o comunità di Comuni, una novità nella legislazione di base sul regime locale che, tuttavia, vanta precedenti nelle normative autonome. Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, cit., p. 74.

<sup>56</sup> Cfr. il Report del Comitato Europeo delle Regioni del 2022 «*Rural proofing – a foresight framework for resilient rural communities*», [https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Rural%20proofing%20%E2%80%93%20a%20foresight%20framework%20for%20resilient%20rural%20communities/coter\\_nat\\_rural.pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Rural%20proofing%20%E2%80%93%20a%20foresight%20framework%20for%20resilient%20rural%20communities/coter_nat_rural.pdf), consultato il 15 novembre 2023.

li<sup>57</sup>. Si tratta, in definitiva, di garantire che le esigenze del mondo rurale siano prese in considerazione nell'elaborazione delle normative e nella progettazione delle politiche pubbliche. Secondo A. Picón Arranz, il suo obiettivo è garantire, in ultima analisi, «che la legislazione degli Stati – non solo quella direttamente rivolta al mondo rurale – contribuisca in modo sinergico a garantire l'uguaglianza tra popolazione urbana e quella rurale»<sup>58</sup>. Precisamente, un riferimento alla necessità di implementare questo meccanismo è già contenuto nella Dichiarazione di Cork 2.0, *Una vita migliore nelle zone rurali*, dove si insiste sulla sua adeguatezza per assicurare che tale aspetto si rifletta nelle politiche e nelle strategie dell'Unione, dato che le politiche agricole e rurali devono fondarsi sull'identità e sul dinamismo delle zone rurali attraverso l'attuazione di strategie integrate e di approcci multisettoriali<sup>59</sup>.

In realtà, questo meccanismo è fortemente legato proprio alla proposta di cui sopra, che insiste sulla necessità di differenziare il regime giuridico applicabile ai piccoli Comuni e di adattare il loro regime giuridico alle caratteristiche specifiche degli stessi. I legislatori statali e autonomici tendono ad approvare norme di uniforme applicazione alle diverse amministrazioni pubbliche, imponendo obblighi molto onerosi ai piccoli Comuni<sup>60</sup>. Pertanto, l'implementazione di un meccanismo di *rural proofing* permetterebbe di tenere conto, tra l'altro, delle peculiarità di questi ultimi nelle procedure di elaborazione delle normative. A questo proposito,

<sup>57</sup> F. J. SANZ LARRUGA, *Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho*, in F. J. SANZ LARRUGA, L. MIGUEZ MACHO (a cura di), *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 156 ss.

<sup>58</sup> A. PICÓN ARRANZ, *Estudio comparado del denominado «Mecanismo rural de garantía»*. *Una propuesta para Castilla y León*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 2023, p. 125. Secondo S.A. BELLO PAREDES, si tratterebbe di «una trasposizione del principio di sussidiarietà applicato al fenomeno dell'azione pubblica nelle zone rurali e nelle città intermedie, associato al principio costituzionale dell'autonomia locale, art. 137 CE, già in vigore in Inghilterra, Scozia, Canada e Australia» (*La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 2023, p. 145).

<sup>59</sup> Conferenza europea sullo sviluppo rurale Cork 2.0, «Dichiarazione Cork 2.0. *Una vida mejor en el mundo rural*», 5 e 6 settembre 2016, [https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf), consultata il 15 novembre 2023.

<sup>60</sup> Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, cit. p. 72.

di seguito sono riportati alcuni esempi di come il *rural proofing* è stato accolto nel sistema giuridico spagnolo, sia nella legislazione nazionale che in quella regionale<sup>61</sup>. La DA 6<sup>a</sup> della legge del 20 dicembre 2022, n. 27, *de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*, stabilisce: «1. Il Governo promuoverà un Meccanismo Rurale di Garanzia, garantendo la partecipazione delle parti interessate alla sua progettazione e attuazione.

2. Tale Meccanismo dovrà includere, in ogni caso:

a) l'inclusione della valutazione degli effetti territoriali e degli effetti sull'ambiente e sulla società rurale delle politiche pubbliche, in conformità con le disposizioni dell'articolo 2.1 della presente legge.

b) l'elaborazione di una metodologia di valutazione specifica che tenga conto dei principi, delle raccomandazioni e degli strumenti proposti dall'Unione Europea in questo ambito»<sup>62</sup>.

Tra i vari esempi di livello regionale, si può menzionare la citata legge n. 5/2021 sull'impulso demografico della Galizia che, oltre a definire i concetti di "prospettive demografiche" e "impatto demografico", stabilisce come la prospettiva demografica debba essere incorporata nell'ambito della azione politica e persino nella sua attività di bilancio (artt. 3-9); o l'art. 5 della citata legge n. 13/2023 sulla rivitalizzazione dell'ambiente rurale dell'Aragona, nel quale viene espressamente disciplinato il Meccanismo rurale di garanzia: «si configura come il principio guida dell'azione in virtù del quale l'Amministrazione della Comunità autonoma promuoverà e riasaminerà tutte le politiche settoriali e di sviluppo socio-economico, tenendo conto della prospettiva del cambiamento demografico e sociale e di contrasto dello spopolamento, l'analisi dei loro impatti reali e potenziali e degli effetti sull'ambiente rurale, e promuoverà misure di discriminazione positiva nelle aree rurali da determinare in base ai criteri di delimitazione stabiliti nel Titolo II della presente legge».

<sup>61</sup> V. F.J. SANZ LARRUGA, S. SORIANO MORENO; J. HERRERO LORENTE; S. PAZOS VIDAL, *El «rural proofing» o «mecanismo rural de garantía» como instrumento de dinamización de las áreas rurales*, in Y. GÓMEZ SÁNCHEZ (COORD.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, p. 127 ss.

<sup>62</sup> V., tra gli altri esempi di livello regionale, quello contenuto nell'art. 5 della legge 13/2023, del 30 marzo 2023, n. 13, *de dinamización del medio rural* dell'Aragona.

## 7. Conclusioni

La giustizia spaziale, come ricorda Lericque, comporta che il principio di uguaglianza ceda a favore di una differenziazione generalizzata che orienti la risposta delle autorità pubbliche verso soluzioni adeguate alle specifiche circostanze locali<sup>63</sup>.

Nell'ambito locale spagnolo, definito dalla sua diversità, è essenziale identificare i meccanismi che possono essere più utili a tenere conto delle sue peculiarità e, in ultima analisi, raggiungere una maggiore giustizia spaziale. In particolare, nelle zone rurali, dove si concentra buona parte dei piccoli Comuni, spesso spopolati o a rischio di spopolamento, in alcuni casi, non è possibile garantire l'accesso della popolazione ai servizi pubblici essenziali; in altri, è garantito l'accesso ma non è possibile raggiungere standard elevati nella qualità del servizio o, comunque, paragonabili a quelli delle aree urbane.

Il presente lavoro, quindi, propone tre meccanismi volti ad ottenere una maggiore giustizia in termini di coesione territoriale. Si tratta di strumenti già esistenti o di misure, in qualche modo, già previste dall'ordinamento giuridico spagnolo ma che dovrebbero essere rafforzate e migliorate a questo scopo. Le proposte per ottenere una maggiore giustizia spaziale espone nel presente lavoro si articolano intorno a tre assi principali: un regime speciale per i piccoli Comuni, una pianificazione *smart* che si adegui alle diverse azioni necessarie in tal senso, sfruttando le risorse offerte dalle TIC, e la progettazione e implementazione del meccanismo di *rural proofing*.

Spatial Justice and the Provision of Local Public Services by Small Municipalities: Some Reflections on the Spanish Case

*Diana Santiago Iglesias*

Abstract: L'assetto del sistema territoriale spagnolo si articola intorno ad un modello di piccoli Comuni. Le loro caratteristiche, considerando popolazione, attività economica predominante e ubicazione – rurale o urbana – sono notevolmente diverse. Nel caso dei piccoli Comuni spopo-

<sup>63</sup> F. LERIQUE, *Panorama de la justice spatiale en France*, cit.

lati o a rischio di spopolamento, negli ultimi anni, si è assistito ad una progressiva riduzione delle loro opportunità rispetto alle zone urbane, in termini di accesso e qualità dell'erogazione dei servizi pubblici e privati. In questo contesto, il presente lavoro analizza diverse proposte per la realizzazione di una maggiore giustizia spaziale dal punto di vista dell'accesso ai servizi pubblici di qualità nei Comuni spopolati o a rischio di spopolamento. Esse si articolano intorno a tre assi principali: il principio di differenziazione, una pianificazione che si adegui alle diverse azioni necessarie in tal senso, sfruttando le risorse offerte dalle TIC, e l'implementazione del meccanismo di *rural proofing*.

Abstract: The Spanish territorial system is structured around a model of small municipalities. Their characteristics, taking into account population, predominant economic activity or location – rural or urban – differ considerably. In the case of small Municipalities that are depopulated or at risk of depopulation, recent years have seen a progressive reduction in their opportunities compared to urban areas, in terms of access and quality of public and private service provision. In this context, this paper will analyse several proposals for achieving greater spatial justice in terms of access to quality public services in municipalities depopulated or at risk of depopulation. They are structured around three main axes: the principle of differentiation, planning that adapts to the various actions required to this end, taking advantage of the resources offered by ICTs, and the implementation of the rural proofing mechanism.

Parole chiave: Spopolamento, Comuni rurali, Giustizia spaziale, Servizi pubblici locali, Statuto di base dei comuni meno popolosi, Pianificazione intelligente, Rural proofing

Key words: Depopulation, Rural Municipalities, Spatial Justice, Local Public Services, Basic Status of Less Populous Municipalities, Intelligent Planning, Rural Proofing