

ALICE DE NUCCIO

Dottoranda di Ricerca in Scienze Giuridiche; Assegnista di ricerca presso l'Università
Commerciale "Luigi Bocconi"
alice.denuccio@unibocconi.it

**AMMINISTRAZIONE, TERRITORIO E DINAMICA
DEMOGRAFICA. UN CASO PARADIGMATICO: GLI
ECOSISTEMI AGRICOLI**

**ADMINISTRATION, TERRITORY AND POPULATION DYNAMICS.
AGRICULTURAL ECOSYSTEMS AS A CASE STUDY**

SINTESI

L'articolo mette in luce l'esistenza di una relazione tra l'amministrazione, il territorio e la dinamica demografica: dal momento che il territorio e la dinamica demografica sono fortemente compenetrati tra loro, da un lato, l'amministrazione del territorio tende ad incidere sulla consistenza e sulla struttura della popolazione; dall'altro, l'amministrazione della dinamica demografica produce un impatto territoriale. Questa constatazione suggerisce che l'intervento pubblico non può amministrare efficacemente l'uno se non integra la considerazione dell'altra e viceversa.

Dopo alcune riflessioni sui significati attribuibili ai concetti di "territorio" e "dinamica demografica", al fine di fornire un esempio concreto di questo rapporto tripolare, si approfondisce il caso degli ecosistemi agricoli: in primo luogo, si dimostra che l'intervento pubblico sugli agroecosistemi (amministrazione del territorio) ha innescato lo spopolamento rurale (impatto demografico); in secondo luogo, si valuta se e come i piani amministrativi di contrasto dello spopolamento rurale (amministrazione della dinamica demografica) incorporano l'attenzione verso gli agroecosistemi (integrazione territoriale).

ABSTRACT:

The article highlights the existence of a relationship between administration, territory, and population dynamics: since the territory and population dynamics

are strongly interwoven, the administration of territory tends to affect the size and structure of the population and the administration of population dynamics has a territorial impact. This finding suggests that public intervention cannot effectively govern one unless it integrates the consideration of the other and vice versa.

After some reflections on the meanings attributed to the concepts of “territory” and “demographic dynamics”, in order to provide a concrete example of this tripolar relationship, the work looks at the agricultural ecosystems as a case study: first, it shows that public intervention on agroecosystems (administration of territory) triggered rural depopulation (demographic impact); second, it assesses whether and how recent administrative plans to tackle rural depopulation (administration of population dynamics) have attention to the agroecosystems (territorial integration).

PAROLE CHIAVE: territorio; dinamica demografica; spopolamento rurale; ecosistemi agricoli; deterritorializzazione; pianificazione amministrativa.

KEYWORDS: territory; population dynamics; rural depopulation; agricultural ecosystems; deterritorialization; administrative planning.

INDICE: 1. Obiettivo della ricerca. – 2. La nozione di “territorio”. – 3. La nozione di “dinamica demografica”. – 4. Un caso paradigmatico: gli ecosistemi agricoli. – 4.1. La delimitazione delle aree rurali. – 4.2. Amministrazione del territorio ed esodo agricolo. – 4.3. L'impatto territoriale dello spopolamento rurale. – 4.4. Amministrazione della dinamica demografica e riterritorializzazione. – 5. Annotazioni conclusive.

1. Obiettivo della ricerca

Il contributo intende riflettere sulla possibile esistenza di una relazione tripolare tra amministrazione, territorio e dinamica demografica. Immaginando che questi tre elementi corrispondano agli angoli di un triangolo isoscele, territorio e dinamica demografica potrebbero essere associati agli angoli di base, mentre l'amministrazione formerebbe l'angolo al vertice. Questa disposizione mette in evidenza l'interdipendenza tra i due ambiti di amministrazione: l'amministrazione del territorio incide sulla dinamica demografica così come l'amministrazione di quest'ultima si ripercuote sul territorio. Dal nesso supposto deriva la necessità che gli interventi pubblici regolativi del territorio e della

dinamica demografica si compenetrino ossia tengano conto degli impatti che possono generare reciprocamente.

Il tema è così ampio, come si evince dal carattere multiscala e sfaccettato del rapporto tra i due fuochi, rispettivamente in base al livello territoriale considerato ed alla componente della dinamica demografica che si decide di valorizzare, da non poter essere analizzato a meno di concentrarsi sui riferimenti normativi di un caso specifico. Per questo motivo, dopo aver tentato di delimitare il significato di “territorio” e “dinamica demografica”, in modo da evidenziare come l'uno incorpori aspetti dell'altra e viceversa, si approfondirà la dimensione locale di questo rapporto, soffermando l'attenzione sulle aree rurali, dove si manifesta come interdipendenza tra ecosistemi agricoli e spopolamento rurale.

2. La nozione di “territorio”

A causa delle diverse funzioni che ha assunto nella storia e della natura polisemica del termine, nel periodo compreso fra l'Ottocento e il Novecento, il territorio è stato variamente definito dagli studiosi del diritto¹. Nella dottrina italiana, è stato concettualizzato come: *res* esterna allo Stato, che su di essa esercita un diritto reale di contenuto dominicale²; elemento costitutivo dello Stato, oggetto di un diritto sulla propria persona³; ambito della signoria statale su uno spazio⁴. Nella ricchezza del dibattito sulla natura giuridica del concetto, l'ultima delle tre definizioni riprese è apparsa dominante⁵. Dunque, la tensione tra la concretezza dell'elemento fisico o culturale –la quale contraddistingue il territo-

1 Per economia del lavoro non è possibile ripercorrere l'evoluzione storica, per la quale si rinvia a I. CIOLLI, *Spazio, territorio, “luoghi strani”. La conformazione dello spazio politico negli Stati illiberali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018, p. 1 ss., e I. CIOLLI, *Il territorio dello Stato e la rappresentanza territoriale*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003, p. 63 ss., specialmente da 66, né analizzare approfonditamente le singole definizioni della dottrina, sulle quali v. G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, p. 1 ss.; A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, p. 1 ss.; N. CAPONE, *Diritti, Stato e Territorio tra primo e secondo Novecento. I contributi di Santi Romano e Tomaso Perassi e la svolta costituzionale di Alberto Predieri*, in *Pol. dir.*, 1, 2021, p. 113 ss.

2 U. FORTI, *Il diritto dello Stato sul territorio*, in *Arch. dir. pubbl.* 1902, p. 363.

3 S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, p. 114 ss.; ID., *Il Comune. Parte generale*, Milano, Società editrice libraria, 1908.

4 T. PERASSI, *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1912, p. 151 ss.

5 G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 5.

rio come *res* esterna allo Stato o elemento costitutivo di quest'ultimo – e l'astrattezza della norma – propria del territorio come ambito della signoria statale – che si percepisce nelle elaborazioni dottrinali relative al territorio sembrerebbe essersi risolta nella prevalenza della seconda sulla prima.

Nondimeno, non tutte le ricostruzioni teoriche dell'epoca ruotano intorno al binomio terra-sovranià. Donato Donati definisce il territorio un «*ambito comune della libertà dello Stato e dei singoli*» o «*res communis*», con la conseguenza che «*l'istituto della proprietà si pone come limite al diritto fondamentale di libertà proprio di ciascun consociato nel senso, di sottrarre al diritto stesso, per tutti i consociati meno che per uno, una zona determinata del generale ambito costituito dal territorio*»⁶. Questa concezione e, in particolare, i riferimenti all'«*ambito comune*», alla «*libertà*», a «*tutti i consociati*», a «*una zona determinata del generale ambito costituito dal territorio*» evocano l'idea di uno spazio senza frontiere, al quale la collettività ha accesso libero fino alla costituzione di diritti di dominio, i quali limitano questo stesso accesso al solo titolare⁷.

Pur nella consapevolezza dei numerosi studi della dottrina amministrativistica che, successivamente, hanno approfondito le plurime sfaccettature del concetto⁸, è proprio la ricostruzione donatiana a fornire lo spunto per la lettura

6 D. DONATI, *Stato e territorio*, Roma, 1924, p. 139. V. il commento di A. CASSATELLA, *Donato Donati e la scienza del diritto amministrativo*, in M. Malo, B. Marchetti, D. de Pretis (a cura di), *Pensare il diritto pubblico. Liber amicorum per Giandomenico Falcon*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 3 ss., specialmente da 29.

7 A. CASSATELLA, *Donato Donati e la scienza del diritto amministrativo*, cit., p. 33, mette in luce come la concezione di Donato Donati costituisse «un'apertura teorica che aveva – e continua ad avere – utili implicazioni sulla possibilità di dissociare il concetto di sovranità da quelli di territorialità e statualità del diritto, fino a concepire legami istituzionali e funzioni ricadenti sul governo del territorio 'oltre' lo Stato» (corsivi aggiunti). Tra i più recenti contributi in questa direzione, v., per esempio, F.V. VIRZÌ, *L'extraterritorialità nel diritto amministrativo. Una ricerca sulla regolazione delle attività oltre il territorio dello Stato*, Napoli, Jovene, 2023.

8 Il panorama degli studi amministrativistici sul territorio è divenuto sconfinato, a causa dell'intreccio con distinte materie a livello costituzionale, quali il governo del territorio, il paesaggio, l'ambiente, le grandi reti di trasporto, etc., nonché norme primarie, come le leggi urbanistiche, la normativa sugli espropri, sui contratti pubblici, sugli interessi differenziati, e via dicendo. Cfr., in tal senso, P. STELLA RICHTER, *Diritto del territorio e Costituzione*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, p. 3 ss., 3. V., *ex multis*, F. MERLONI, P. URBANI, *Il governo del territorio tra Regioni e partecipazioni statali*, Bari, De Donato, 1977; AA. VV., *Autonomie locali e governo del territorio* (Atti del Convegno di Catanzaro 14-16 settembre 1984), Padova, Cedam, 1987; A. PREDIERI,

del territorio proposta in questa sede, rivelandosi, così, di grande attualità⁹. Difatti, anche se l'introduzione del paradigma costituzionale determina la caduta di tutte le elaborazioni che scaturiscono dal diverso contesto politico e culturale, le parole utilizzate dal giurista modenese per definire il concetto alludono al presupposto naturalistico delle relazioni giuridiche e valorizzano, dunque, l'idea, recentissima, di ecosistema o ambiente «*in senso stretto*»¹⁰, cioè di ambiente circoscritto ai soli fattori di ordine ecologico, ovvero la natura¹¹. Ci si riferisce,

Paesaggio, in *Enc. Dir.*, v. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 503 ss.; M. NIGRO, *Territorio: problemi generali*, in AA. VV., *Seicendosedici anni dopo*, Roma, Ragnò Editore, 1980; E.N. DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente (vecchie frontiere e nuove del diritto)*, in *Amministrazione e politica*, 5 (n. speciale), 1992, p. 144 ss.; L. MUSSELLI, R. LEONARDI, E. LAMARQUE, *Il governo del territorio e l'espropriazione*, Milano, Giuffrè, 2002; E. FERRARI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003; G. MILO, *Il potere di governo del territorio. Principi ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 2005; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005; M. QUAGLIA, *Il governo del territorio. Contributo per la definizione della materia*, Torino, Giappichelli, 2006; B. GIULIANI, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, Cacucci, 2006; G. MARTINI, *Il potere di governo del territorio*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo il Titolo V*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 135 ss.; F. MERLONI, *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, in *Le Regioni*, 1, 2007, p. 45 ss.; P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, Giappichelli, 2007; ID. (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, Giappichelli, 2015; A. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2008, specialmente 3-31; E. BOSCOLO, *Governo del territorio. Pianificazione urbanistica*, in M. Clarich, G. Fonderico (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, p. 350 ss.; P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano, Giuffrè, 2011; M. CARRÀ, W. GASPARRI, C. MARZUOLI (a cura di), *Diritto per il governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2012; P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012; A. BARONE, *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, Bari, Cacucci, 2013; S. MORO, *Il governo del territorio e le situazioni proprietarie. Alla (continua) ricerca del nucleo essenziale*, Torino, Giappichelli, 2017; M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2020; D. BEVILACQUA, *Le competenze amministrative sul territorio (Nota a sentenza a Corte costituzionale 4 gennaio 2024, n. 4)*, in *Giornale dir. amm.*, 2, 2024, p. 235 ss. Da ultimo, tra gli studi di diritto amministrativo che, invece, indagano l'incidenza territoriale del diritto sovrastatale e della globalizzazione, è imprescindibile il riferimento a S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, Il Mulino, 2016, nonché *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza, 2002.

9 Sull'attualità della ricostruzione donatiana, oltre a A. CASSATELLA, *Donato Donati e la scienza del diritto amministrativo*, cit., p. 33, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. cin.*, 1, 2015, p. 5 ss., e, in particolare, 16-17, nonché V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 1, 2014, p. 3 ss., specialmente da 24, i quali propongono di configurare il territorio come bene comune a partire dalla nota definizione del giurista modenese.

10 M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *RQDA*, 1, 2022, p. 423 ss.

11 ID., *op. ult. cit.*, p. 453. Nel diritto positivo, cfr. la definizione di "ecosistema" contenuta nell'art. 2 del reg. 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo

in particolare, all'operazione compiuta dalla l. Cost. 1/2022, che ha inserito la tutela dell'ambiente, rimarcandone le componenti della biodiversità e degli ecosistemi, all'interno dell'art. 9 della Cost. con l'aggiunta del co. 3¹².

Come noto, l'assetto costituzionale del territorio sarebbe dato dagli artt. 5, 9, 132 e 133, da un lato, e 2, 10 e 11, dall'altro¹³.

La lettura congiunta dell'art. 5, sull'unità e l'indivisibilità della Repubblica, dell'art. 9, che affida alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la bio-

all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 (cd. reg. sulla tassonomia degli investimenti ecosostenibili) e nell'art. 3, n. 1, del reg. 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869 (cd. *Nature Restoration Law*); la definizione di "ambiente" di cui all'art. 5 co. 1, lett. c), del d. lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Codice dell'ambiente). Sugli altri indici normativi, si rinvia a M. MONTEDURO, *Note sul lessico dell'art. 9 Cost. novellato*, in *RQDA*, 3, 2022, p. 270 ss., 274 s., note 10 e 11.

12 Nell'ormai vasta bibliografia sull'ingresso dell'ambiente in Cost., v. A.A. VV., *Il tempo che verrà. La tutela costituzionale dell'ambiente e la transizione energetica*, italiadecide, 2024; R. ROTA, *L'incidenza della novella costituzionale degli articoli 9 e 41 sul bilanciamento degli interessi*, in *Astrid*, 4, 2024; M. S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, p. 77 ss.; M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, cit., specialmente da 450; M. MONTEDURO, *Note sul lessico dell'art. 9 Cost. novellato*, cit.; M. IANNELLA, *L'"European Green Deal" e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 24, 2022, p. 171 ss.; M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quaderni cost.*, 2, 2022, p. 351 ss.; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1, 2022, p. 7 ss.; I. RIVERA, *Le tonalità dell'ambiente e le generazioni future nel cammino di riforma della Costituzione*, in *Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, pp. 225 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2022, p. 15 ss.; G. SOBRINO, *Le generazioni future entrano in Costituzione*, in *Quaderni cost.*, 1, 2022, p. 139 ss. Sulla relazione dialettica tra ambiente e paesaggio in seguito alla riforma costituzionale dell'art. 9, v. L. CONTE, *Ambiente, paesaggio e cultura. Il "lessico" costituzionale dopo la riforma*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, p. 77 ss.; V. MOLASCHI, *Paesaggio e ambiente: dal conflitto al dialogo deliberativo*, in *Dir. e società*, 1, 2023, p. 131 ss. Su riforma dell'art. 9 Cost. e autonomia differenziata, v. A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata (Relazione al Convegno "Ambiente, Autonomia differenziata, Costituzione")*, Roma, 16 ottobre 2023), in *Consulta online*, 1, 2024, p. 57 ss.; D.A. AMBROSELLI, *Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, 14, 2024, p. 1 ss. Sulla sentenza Corte cost. 105/2024, relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 104-bis co. 1, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 6 del d.l. del 5 gennaio 2023, n. 2, Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale (c.d. Decreto Priolo), convertito, con modificazioni, nella l. del 3 marzo 2023, n. 1, alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost., v. G.G. PIGNATIELLO, *L'approccio "pilatesco" del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, in *DPCE online – Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale (OCA)*, 25 giugno 2024, p. 1 ss., e M. CARDUCCI, *Il duplice "mandato" ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE online – Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale (OCA)*, 25 giugno 2024, p. 1 ss.

diversità e gli ecosistemi, come poc'anzi ricordato (co. 3), nonché il paesaggio e il patrimonio artistico della Nazione (co. 2), e degli artt. 132 e 133 co. 2, che richiedono l'approvazione o la consultazione delle popolazioni interessate per la modifica dei territori rispettivamente delle regioni o degli enti locali, traccia una linea di connessione tra il *sostrato naturalistico*, le *comunità insediate* e il *paesaggio*.

Il gruppo delle norme di cui all'art. 2, quindi il riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo e ai doveri inderogabili di solidarietà, all'art. 10, in particolare l'obbligo di conformazione alle norme del diritto internazionale di natura consuetudinaria (co. 1) e il diritto d'asilo dello straniero al quale sia impedito l'esercizio effettivo delle libertà democratiche garantite dalla Cost. italiana nel suo Paese (co. 3), nonché all'art. 11, sul ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e sul consentimento alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, introduce una *dimensione aperta, inclusiva, non identitaria della sovranità territoriale*.

Da questa sistematizzazione il territorio emerge quale oggetto giuridico complesso, caratterizzato tanto da un segmento naturalistico quanto da un segmento antropizzato, la cui consistenza è ricavabile dalle stesse norme costituzionali: il primo coincide con gli *ecosistemi*, mentre il secondo con le *popolazioni interessate*, esprimendo la capacità di tenere insieme i due nuclei apparentemente contraddittori, quello identitario (dettato dagli artt. 5, 9, 132, 117, 132 e 133 Cost.) e quello destoricizzato (degli artt. 2, 10 e 11 Cost.), della nozione giuridica di territorio.

13 Cfr. G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 6 ss. Nella ricostruzione di A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, cit., p. 12 ss., i nuclei costitutivi della nozione giuridica di territorio sono le norme sugli enti territoriali (art. 114 Cost.), i criteri di suddivisione dello stesso in unità subnazionali (artt. 80 e 132 Cost.), le norme relative all'articolazione territoriale del potere (art. 5), il livello testuale relativo alla protezione dell'ambiente e del paesaggio (artt. 9 e 32 Cost.). Al proposito, non si può non richiamare A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., che per primo ha ridefinito la relazione tra Stato e territorio nella Cost. attraverso la nozione di paesaggio interpretato alla luce degli artt. 9, 32, 41 c. 2, 42 c. 2, 3 c. 2. Sul contributo di Alberto Predieri, rispetto al quale parla di «svolta spaziale», v. N. CAPONE, *Diritti, Stato e Territorio tra primo e secondo Novecento*, cit., specialmente da 138.

La riforma costituzionale dell'art. 9 contribuisce a meglio definire i rapporti tra i due segmenti, giacché la specifica tutela accordata alla biodiversità ed agli ecosistemi, pur nella consustanzialità alla tutela dell'ambiente, risalta la componente naturalistica rispetto alla componente antropizzata di quest'ultimo¹⁴.

Ciononostante, essa si riverbera positivamente anche sul paesaggio, non soltanto preservandolo da eventi meteorologici estremi (siccità e desertificazione, alluvioni ed inondazioni), ma anche perché indirizza l'azione demiurgica dell'uomo verso soluzioni che si integrano con la natura (ad es., la creazione di aree verdi e coperture arboree all'interno degli ecosistemi urbani, l'utilizzo di pratiche agricole estensive negli ecosistemi agricoli, etc.)¹⁵.

D'altro canto, il vincolo solidarista già impediva l'ingresso di considerazioni etniche nella nozione di territorio, sulla cui base legittimare possibili at-

14 M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto, cit.*, p. 452 ss.: «L'ambiente in senso lato è un sistema di relazioni tra plurimi fattori di ordine non solo ecologico, ma anche sociale, culturale ed economico; l'ambiente, in questa accezione lata e omnicomprensiva, torna ad evocare tutto ciò che circonda l'uomo, secondo la sua radice etimologica, ossia il contesto dinamico di sviluppo dell'umanità, ormai in significativa parte *man-made* [...] l'ambiente in senso lato comprende in sé l'ambiente in senso stretto [biodiversità ed ecosistemi], ma quest'ultimo, ormai costituzionalmente enucleato e differenziato, appare destinato ad assurgere ad autonomo oggetto di tutela inderogabile» (corsivi nell'originale).

15 Questa interpretazione si colloca nel solco aperto dal contributo di V. MOLASCHI, *Paesaggio e ambiente: dal conflitto al dialogo deliberativo, cit.*, teso ad «offrire una lettura più volta a valorizzare le consonanze e le sinergie che ad evidenziare le dissonanze e i conflitti tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente» (p. 133), e trova conferma nel citato reg. (UE) 2024/1991, cd. *Nature Restoration Law*, che ha imposto agli Stati membri il recupero del 20% degli ecosistemi terrestri ed il 20% degli ecosistemi marini del territorio dell'Unione europea entro il 2030, nonché il ripristino totale degli ecosistemi degradati entro il 2050, dedicando apposite disposizioni agli *ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce* (art. 4), agli *ecosistemi marini* (art. 5), agli *ecosistemi urbani* (art. 8), agli *ecosistemi agricoli* (art. 11), agli *ecosistemi forestali* (art. 12), includendo, così, gli ecosistemi seminaturali e gli ecosistemi artificiali. In direzione contraria, le utili riflessioni di P. CARPENTIERI, *Paesaggio contro ambiente* (Nota a sentenza: Tar Sicilia, sez. II, 4 febbraio 2005, n. 150), in *Urbanistica e appalti*, 8, 2005, p. 931 ss.; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia Insieme*, 22 settembre 2021, che presagiscono una pericolosa subordinazione delle politiche e delle azioni pubbliche alla transizione ecologica capace di devastare, mediante gli impianti per la produzione dell'energia rinnovabile, i paesaggi italiani.

teggiamenti isolazionistici¹⁶, valorizzando, implicitamente, l'assenza di confini propria del sostrato naturalistico.

La principale conseguenza di questo assetto è che le popolazioni interessate, cioè il gruppo degli abitanti degli enti territoriali substatali, sia nel loro nucleo originario (i cd. abitanti nativi) sia nel loro formante derivato (i cd. abitanti acquisiti)¹⁷, essendo parte integrante di entrambi i segmenti, vale a dire di quello naturalistico e di quello antropizzato, non possono alterare gli equilibri ecologici perché ciò determinerebbe una negazione del concetto costituzionale di territorio¹⁸.

16 G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 12 s., con riferimento agli artt. 2, 10, e 11 della Cost.: «Prende qui corpo una nozione di sovranità territoriale che rigetta l'idea di un confine chiuso e introflesso e definisce lo spazio politico nazionale in rapporto di interdipendenza con quello internazionale. [...] In definitiva, e riassumendo, nelle norme costituzionali che declinano il principio internazionalista è possibile intravedere una nozione destoricizzata di territorio, che bilancia quella "situata" ed identitaria di territorio-paesaggio-ambiente, evitandone potenziali letture "isolazioniste" o etnicamente connotate».

17 Sulla nozione di «popolazioni interessate» negli artt. 132 e 133 della Cost. v., *infra*, il § 3. Nella dottrina, v., *ex multis*, G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario di Macerata 5-6 maggio 1994, Torino, Giappichelli, 1996, p. 135 ss.; tra gli studi più recenti, v. G. TORELLI, *Residenti e non residenti nel rapporto con le istituzioni tra equiparazioni e disuguaglianze*, in *Le Regioni*, 6, 2020, p. 1401 ss.; G. MENEGUS, *Le "popolazioni interessate" nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *Le Regioni*, 1, 2020, p. 120 ss.; T.F. GIUPPONI, *"Non c'è due senza tre". Ancora sul concetto di "popolazioni interessate" nell'ambito dei procedimenti di variazione territoriale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, p. 348 ss.

18 G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 8 ss: «Il territorio viene a porsi come limite alla direzione politica dello sviluppo economicosociale. Le forme esteriori in cui il progresso si manifesta, infatti, devono conciliarsi con i valori culturali di cui il territorio è deposito, delle identità storicamente sedimentate in esso, della memoria di cui esso è veicolo; e la Repubblica è tenuta a rispettarle perché in quel deposito di memorie vi è un elemento essenziale dell'appartenenza civica, se non addirittura della dignità umana [...] Al territorio-valore, che è compito dello Stato preservare in vista della conservazione della specifica individualità storica e identità culturale di una comunità politica, non si ataglia [...] la logica propria del territorio-oggetto di diritti dominicali. Proiettandosi sulla sua immagine costituzionale la tutela della natura e dell'ambiente (cioè dei "fondamenti naturali della vita"), esso si lega intimamente alle popolazioni che lo abitano e ai diritti collettivi indivisibili di queste di disporre per le generazioni a venire delle risorse che il territorio offre». In tal senso, anche V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, cit., p. 17: «Il territorio, nella sua componente esterna (la forma, il paesaggio) e nella sua componente materiale, l'habitat (l'ambiente), costituisce lo spazio della vita comune, che necessariamente è oggetto di regolazione (nelle sue trasformazioni, nei suoi usi) da parte dei pubblici poteri [...] Questo dato non è certo recente, ma si è andato accentuando nella sua incisività per effetto dei fenomeni di diffusa antropizzazione, e della industrializzazione (*grossomodo* negli ultimi cento

3. La nozione di “dinamica demografica”

Benché varie leggi e provvedimenti menzionino espressamente la dinamica demografica, al momento, questa non sembrerebbe essere definita né dal diritto positivo né dalla letteratura giuridica¹⁹. Ai fini del lavoro, però, torna utile il concetto espresso da una delle relazioni del Ministero della Salute sullo stato sanitario del Paese, nella quale la dinamica demografica è descritta come

anni), che hanno prodotto effetti di sempre più consistente aggressione del territorio, sia nella sua componente esteriore che nella sua componente materiale come ambiente di vita, così da renderne sempre più pressanti le esigenze di tutela». Queste interpretazioni della dottrina trovano conferma in una fondamentale sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, sul piano regolatore di Cortina d'Ampezzo: «uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione dalla comunità medesima, con le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, con la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio».

19 Lo studio della dinamica demografica e, in particolare, la descrizione della consistenza e della struttura dei gruppi umani in un determinato momento, l'accertamento dei fenomeni di movimento quali le nascite e le morti o i movimenti migratori e sociali, l'analisi dei vari fenomeni a partire dal materiale raccolto nonché, da ultimo, la costruzione di appositi modelli che schematizzano le relazioni esistenti fra le varie componenti di un dato fenomeno, al fine di identificare i nessi che si ipotizza possano esservi fra i vari fattori introdotti nel modello, è appannaggio della demografia. Avendo carattere prevalentemente statistico (cfr. *Demografia* (voce), in *Enc. Treccani*), questa scienza costituisce un «potere implicito nelle competenze materiali affidate ai vari soggetti e organi pubblici» (Corte cost., 28 aprile 1989, n. 242), ovvero è originariamente strumentale all'azione amministrativa; dunque, è storicamente oggetto di interesse da parte della dottrina amministrativistica, come fa notare S. CASSESE, *La statistica nell'amministrazione pubblica (storia e problemi attuali)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2-3, 1979, p. 544 ss., specialmente da 566, e come si evince direttamente dal capitolo di E. RASERI, *Popolazione*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. IV, Parte II, Milano, Società Editrice Libreria, 1901. Tra gli studi di diritto amministrativo più importanti, relativi ai profili organizzativi della statistica cui la demografia è strutturalmente connessa, si possono menzionare: A.M. SANDULLI, A. BALDASSARRE, *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. e soc.*, 1973, p. 95 ss.; S. CASSESE, *L'organizzazione statistica e le regioni*, del 1976, ora in *Esiste un governo in Italia?*, Roma, Officina Edizioni, 1980, p. 188 ss.; M.P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1990, pp. 1021 ss., e *Ordinamento statistico* (voce), in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3977 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Statistica*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 670; F. MERLONI, *Attività conoscitive delle amministrazioni pubbliche e statistica ufficiale. Problemi organizzativi e funzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1994, p. 209 ss., nonché *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in F. Merloni (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2002, p. 19; L. TORCHIA,

«l'evoluzione delle componenti naturali (nascite e morti) o sociali (immigrazioni ed emigrazioni) che modificano la consistenza e la struttura della popolazione»²⁰.

Specificamente, la dinamica demografica comprende le fluttuazioni del tasso di natalità, cioè il numero delle nascite²¹, del tasso di mortalità, ossia del numero dei decessi, e della componente migratoria, data dalla differenza tra iscrizioni e cancellazioni anagrafiche conseguenti a trasferimenti di residenza. La riduzione del tasso di natalità e, quindi, delle persone con un'età compresa tra i 0 e i 14 anni, causa l'invecchiamento, vale a dire l'aumento del peso percentuale delle persone con più di 65 anni di età²². Tutte queste variabili incidono sulla popolazione, cioè sull'insieme delle persone che, in un certo momento, risiedono nel territorio dello Stato o che sono sottoposte, anche occasionalmente, alla sua autorità²³.

Il concetto di popolazione differisce da quello di popolo: tradizionalmente, la popolazione comprende sia i cittadini sia gli stranieri e gli apolidi che risiedono sul territorio statale, mentre esclude i cittadini italiani all'estero; il popolo è composto esclusivamente agli individui con lo *status* di cittadino di un determinato Stato²⁴. Dunque, in base a questi concetti, maggiore è il flusso mi-

Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione statistica, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, p. 643 ss. Per una panoramica degli studi che, con l'intento di indagare *lato sensu* l'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, hanno preso le mosse dalla statistica, sia consentito un rinvio a A. DE NUCCIO, *Riflessioni a margine de "L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione": la seconda vitalità dell'opera di Franco Levi*, in *Giustamm - Rivista di diritto pubblico*, 3, 2024, p. 1 ss.

²⁰ *La situazione sanitaria del Paese*, in *Relazione sullo Stato Sanitario del Paese 2003-2004*, Sezione I, Ministero della Salute, Direzione Generale del Sistema Informatico, https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_506_ulterioriallegati_ulterioreallegato_0_alleg.pdf, consultato il 2 luglio 2024, p. 3.

²¹ *La situazione sanitaria del Paese*, *cit.*, p. 3, chiarisce che il tasso di natalità è un indicatore poco sensibile perché non tiene conto della struttura per età della popolazione. Un indicatore più corretto è il tasso di fecondità totale, cioè il numero medio di figli per donna che si ottiene sommando i quozienti specifici di fecondità. Questi sono calcolati rapportando, per ogni età feconda compresa tra i 15 e i 49 anni, il numero dei nati vivi e l'ammontare medio annuo della popolazione femminile.

²² *La situazione sanitaria del Paese*, *cit.*, p. 3.

²³ B. DI GIACOMO RUSSO, *Popolo sovrano e popolazione amministrativa*, in *Quad. amministrativi*, 3, 2013, p. 3 ss., 3. Dello stesso A., v. anche *Autonomia statutaria regionale e unità nazionale*, in *Quaderni regionali*, 3, 2011, p. 869 ss.

²⁴ P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 91 ss., si colloca agli esordi del vastissimo dibattito dottrinale sulle nozioni di "popolo" e "popolazione". In particolare,

gratorio in entrata e in uscita, maggiore è la divaricazione tra la popolazione e il popolo²⁵.

La Cost. utilizza spesso il termine “popolazione” in varie norme: per riferirsi alla popolazione statale nell’art. 56; alla popolazione degli enti territoriali minori negli artt. 57, 132, 133 co. 2, IV e XI disp. att. Questo dato avvalorava l’utilizzo di un criterio politico-territoriale, cioè i confini statali e i confini delle

richiamano la necessità di un vincolo duraturo con il territorio, E. TOSATO, *Stato (Teoria generale e diritto costituzionale)* (voce), in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 758 ss., 761, pubblicata postuma, secondo cui il popolo è rappresentato «dall’insieme dei singoli e dei gruppi minori legato allo stato da un vincolo giuridico di appartenenza generale e permanente», e V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1970, p. 59, per il quale «soltanto la comune, stabile e generale sottoposizione ad un potere effettivo e indipendente costituisce una qualsiasi collettività umana in ‘popolo’ propriamente detto». V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana, 1954*, ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 114 ss., 426 ss., chiarisce che il popolo vivente, ai sensi dell’art. 67 Cost., costituisce una sezione temporale specifica della Nazione, ovvero di quella connotata dall’attualità, lasciando intendere che quest’ultima ha un ambito più ampio perché diacronico. Sulla coincidenza tra popolo e Nazione, conformemente all’art. 67 Cost., v. anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, p. 104. L’idea crisafulliana rievoca, peraltro, C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (a cura di A. Caracciolo), Giuffrè, Milano 1984, p. 313 ss., per il quale «solo il popolo effettivamente riunito e presente è popolo». Al contrario, secondo S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1943, p. 51, «per popolo si intende non soltanto gli individui che esistono in un dato momento, ma la collettività di essi, in sé e per sé considerata nel suo complesso e nella sua unità, che non vien meno e non muta con l’incessante mutarsi dei suoi componenti». Collima con questa concezione R. BIN, *I principi fondamentali: Democrazia, sovranità, lavoro, potere, eguaglianza, autonomie, decentramento*, in M. Imperato, M. Turazza (a cura di), *Dialoghi sulla Costituzione*, Monte Porzio Catone, Effepi, 2013, p. 17, secondo cui il concetto di popolo comprende anche le generazioni passate e future e non soltanto i cittadini attuali. Sul punto, A. RUGGERI, *Il popolo: soggetto politico inesistente? (Dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, p. 127, evidenzia l’«incessante divenire e trasmettersi da una generazione all’altra» del popolo. Nega, invece, l’esistenza di una nozione giuridica di popolo, G. GEMMA, *Popolo: Moltitudine che non esiste come soggetto politico*, in *Rass. parl.*, 1, 2018, p. 85 ss., anche in *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, p. 201 ss., specialmente 206, e *Il popolo non esiste, la democrazia invece sì!*, in *laCostituzione.info*, 17 novembre 2021. Con riferimento alle tematiche affrontate dal presente lavoro, risulta particolarmente interessante la nozione di M.S. GIANNINI, *Il popolo nel regime repubblicano*, in *Riv. amm.*, I, 1952, p. 649 ss., nella quale il popolo coincide proprio con la popolazione, cioè con l’insieme delle persone che, in un certo momento, risiedono nel territorio dello Stato o che sono sottoposte, anche occasionalmente, alla sua autorità.

²⁵ La portata di questa divaricazione è in parte sgonfiata dalla valorizzazione della cd. «cittadinanza amministrativa». In particolare, R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1, 2004, p. 201 ss., è tra i primi a riconsiderare l’idea prospettata dalle scienze sociologiche di una cittadinanza diversa da quella politica, detta amministrativa: «si può intendere la cittadinanza amministrativa come appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non

aree amministrative substatuali, in particolare il livello comunale, per identificare gli individui appartenenti ad una stessa popolazione²⁶.

Si comprende che, nella misura in cui la dinamica demografica coincide con gli andamenti della popolazione e la popolazione è definita prevalentemente secondo un criterio politico-territoriale, cioè in base al vincolo di residenza (o di domicilio politico) entro i confini territoriali di una determinata area amministrativa, la dinamica demografica subisce l'influsso dell'amministrazione

dependono dallo status di cittadino-sovrano. [...] può essere considerata come appartenenza ad una comunità territoriale, sicché teoricamente si afferma come status correlato all'aggettivo territorio della definizione di ente territoriale, in cui appunto il territorio è la popolazione residente» (p. 204). Sul tema della cittadinanza amministrativa, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 3, 2002, p. 481 ss.; A. POLICE, *Federalismo "asimmetrico" e dequotazione dell'uguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, in *Il diritto dell'economia*, 3-4, 2002, p. 489 ss.; F. MANGANARO, *Vecchi problemi e nuove prospettive della cittadinanza*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 221 ss.; I. PAOLA, *Pluricittadinanza, cittadinanza amministrativa e partecipazione all'attività dell'amministrazione*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *Persona ed amministrazione, cit.*, p. 253 ss.; G. ARENA, *Il principio della sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c., della Costituzione*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, p. 217 ss.; ID., *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *España jurídica*, 2, 2010, p. 522 ss.; ID., *La cittadinanza attiva nella Costituzione*, in F. Cortese, G. Santucci, A. Simonati (a cura di), *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 241 ss.; S. PELLIZZARI, *La cittadinanza amministrativa tra diritto europeo e diritto nazionale*, in F. Cortese, G. Santucci, A. Simonati (a cura di), *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza, cit.*, p. 127 ss.; B. DI GIACOMO RUSSO, *Dalla cittadinanza legale alla cittadinanza amministrativa*, in *Quaderni amministrativi*, 1, 2012, p. 15 ss.; M. TIMO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa* (Relazione alla "Conferenza nazionale dei dottorandi di Scienze sociali", Università degli Studi di Padova, 23 giugno 2016), in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2016, p. 1 ss.; A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 2016; A. CONTIERI, *Cittadinanza amministrativa e diritto di voto: dall'uguaglianza nei diritti sociali alla difficile affermazione di un modello condiviso di accoglienza*, in *Giust.Amm.*, 6, 2018, p. 1 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *La giustizia amministrativa nel 2020*, in *Giornale dir. amm.*, 1, 2020, p. 11 ss.; M. CONTICELLI, F. DI LASCIO, *Cittadinanza amministrativa e diritti transnazionali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2023, p. 107 ss. Da ultimo, M. PALADINO, *Brevi riflessioni sul concetto di cittadinanza amministrativa*, in *Amministrativ@mente*, 3, 2023, p. 1534 ss., specialmente da 1548 ss., fa notare che, in quanto gli elementi costitutivi della cittadinanza amministrativa sono la partecipazione alla vita pubblica locale e l'accesso ai servizi pubblici non soltanto sotto il profilo dell'interlocuzione giuridica con il potere pubblico ma anche sotto quello dell'investitura di quest'ultimo, la qualità di cittadino, sia pure di natura diversa da quella politica, dovrebbe ritenersi esclusa per coloro che non sono titolari di diritti di elettorato attivo o passivo. Difatti, questi sarebbero titolari delle situazioni giuridiche soggettive relative agli ambiti menzionati –partecipazione alla vita pubblica locale ed accesso ai servizi pubblici– in virtù del criterio territoriale, imposto dall'art. 2 Cost., il quale non opera alcuna distinzione tra cittadini e stranieri nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo. In realtà, proprio questi diritti, poiché trattengono in modo permanente una porzione della sovranità, permetterebbero forse di superare il carattere esclusivo della cittadinanza, che costituisce il riflesso del concetto tradizionale di popolo. Si

dei territori²⁷. Questa compenetrazione è ancor più evidente se si tiene presente quanto emerso nel paragrafo precedente, cioè che la popolazione rappresenta il gruppo umano insito nella nozione giuridica di territorio.

4. Un caso paradigmatico: gli ecosistemi agricoli

La dinamica demografica è sempre stata amministrata disorganicamente: si pensi alla disciplina dell'immigrazione, agli incentivi economici per sostenere la natalità, al servizio sanitario. Soltanto di recente, infatti, l'Unione europea e gli Stati membri hanno ricondotto le singole componenti sotto l'ombrello della questione o sfida demografica²⁸. Ciò in quanto la diminuzione della popolazione in età lavorativa e l'invecchiamento della popolazione hanno acquisito carattere strutturale, divenendo una minaccia per il mantenimento del modello economico esistente, per l'equità intergenerazionale, per la coesione territoriale²⁹.

riprende, in tal senso, la teoria di L.R. PERFETTI, *Eguaglianza vs disuguaglianze: l'eguaglianza come «compito della Repubblica», la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'ordinamento repubblicano*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2, 2021, p. 13 ss., che colloca l'eguaglianza nella dinamica dei diritti fondamentali, quale «luogo giuridico in cui permanentemente si trattiene la sovranità» (p. 55). Su questa affermazione, si rinvia agli altri scritti dell'Autore, in particolare alla bibliografia ivi citata, a p. 21, nota 11.

26 B. DI GIACOMO RUSSO, *Popolo sovrano e popolazione amministrativa*, cit., p. 5.

27 ID., *op. ult. cit.*, p. 5, afferma: «L'influenza dell'ordinamento statale, che preleva e gestisce oltre la metà delle risorse prodotte dalle collettività moderne, sui comportamenti individuali rilevanti per la dinamica della popolazione è oggi molto forte e giustifica l'adozione del criterio territoriale».

28 È stata la Commissione europea 2019-2024 ad elevare la demografia a priorità dell'agenda politica europea. Nel 2020, è stata presentata la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'impatto dei cambiamenti demografici, 17 giugno 2020, SWD(2020) 241. Nel 2021, è stato adottato il Libro Verde sull'invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni, 27 gennaio 2021, COM(2021) 50 final. Nel 2023, è stata adottata la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento, 11 ottobre 2023, COM(2023) 577 final. In Italia, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, incardinato nel Ministero dello sviluppo economico, in seno alla politica di coesione, ha elaborato la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI): la principale politica di intervento per l'inversione del *trend* demografico nei territori distanti dai centri erogatori di servizi essenziali (*Strategia Nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19, consultato il 3 luglio 2024).

29 Cfr. Comunicazione COM(2023) 577 final, cit., p. 1.

Vi sono dei territori dove la questione demografica è particolarmente grave perché la migrazione netta positiva non è in grado di compensare l'invecchiamento, più accentuato che altrove, né il movimento naturale negativo della popolazione³⁰; al contrario, è presente un intenso fenomeno migratorio in uscita, noto come spopolamento rurale: si tratta delle c.d. "aree rurali".

Come anticipato nell'obiettivo della ricerca, i prossimi paragrafi proveranno a dimostrare che lo spopolamento rurale sottende un legame con l'amministrazione del territorio e, in particolare, con la cura degli ecosistemi agricoli. Questi, infatti, costituiscono il filo rosso del percorso nel quale si estrinseca il rapporto tra l'amministrazione, la dinamica demografica, ed il territorio nella dimensione locale delle aree rurali³¹: come si vedrà, sono un elemento costitutivo delle aree rurali; sono i destinatari degli interventi pubblici che hanno innescato lo spopolamento rurale; rappresentano il fulcro dell'azione amministrativa per l'inversione del *trend* demografico nelle aree rurali.

30 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040, 30 giugno 2021, COM(2021) 345 final, § 1.1.

31 Non a caso, l'importanza degli ecosistemi agricoli è stata da ultimo riconosciuta dal citato reg. (UE) 2024/1991, cd. *Nature Restoration Law*, che, come evidenziato nella nota 15, inserisce gli ecosistemi agricoli tra gli ecosistemi da ripristinare (art. 11). In particolare, al Considerando 54, emerge il legame tra la cura degli ecosistemi agricoli e l'equilibrio demografico del territorio: «Per disporre di prodotti alimentari sicuri, sostenibili, nutrienti e a prezzi accessibili sono necessari ecosistemi agricoli sostenibili, resilienti e ricchi di biodiversità. Gli ecosistemi agricoli ricchi di biodiversità aumentano inoltre la resilienza dell'agricoltura ai cambiamenti climatici e ai rischi ambientali, garantendo nel contempo la sicurezza degli alimenti e del loro approvvigionamento e creando nuovi posti di lavoro nelle zone rurali, in particolare posti di lavoro legati all'agricoltura biologica nonché al turismo rurale e alle attività ricreative. L'Unione deve pertanto migliorare la biodiversità dei suoi terreni agricoli ricorrendo a una serie di pratiche esistenti utili o compatibili con il miglioramento della biodiversità, compreso il ricorso all'agricoltura estensiva. L'agricoltura estensiva è essenziale per il mantenimento di molte specie e habitat nelle zone ricche di biodiversità. Esistono numerose pratiche agricole estensive che comportano molti benefici importanti per la protezione della biodiversità, dei servizi ecosistemici e degli elementi caratteristici del paesaggio, come l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura e prati permanenti a bassa intensità. Tali pratiche non intendono arrestare l'uso del suolo agricolo, bensì adattare questo tipo di uso a vantaggio del funzionamento e della produttività a lungo termine degli ecosistemi agricoli».

4.1. La delimitazione delle aree rurali

Per l'Unione europea, le aree rurali coincidono con i comuni in cui la maggioranza della popolazione vive in celle di rete rurali, vale a dire in porzioni del territorio di 1 km² di superficie che non sono qualificabili né come *cluster* ad alta densità –densità demografica di almeno 1.500 abitanti per km² e popolazione minima di 50.000 abitanti– né come *cluster* urbani –densità demografica di almeno 300 abitanti per km² e popolazione minima di 5.000 abitanti–³².

In Italia, le aree rurali sono le regioni NUTS 3, corrispondenti al livello amministrativo delle province³³, che hanno una densità di popolazione al di sotto dei 150 abitanti/km² e sono classificate sulla base della posizione altimetrica e della rilevanza della superficie agroforestale sul territorio³⁴. In particolare, le «aree rurali con problemi di sviluppo» (aree D) sono caratterizzate dalle soglie

32 V. *A Revised Urban-Rural Typology*, in *Eurostat Regional Yearbook 2010*, Eurostat, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9d170fab-b640-4d9c-b44e-46c2a5ff63f0/language-en>, consultato il 3 luglio 2024, p. 241 e ss.; *Degree of urbanisation classification - 2011 revision*, Eurostat, 2011, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Degree_of_urbanisation_classification_-_2011_revision, consultato il 3 luglio 2024.

33 NUTS è l'acronimo della Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche utilizzata per identificare le unità amministrative degli Stati dell'Unione sulla base delle soglie di densità di popolazione. Ad esempio, l'Italia è divisa in Macroregioni (NUTS 1), Regioni (NUTS 2) e Province (NUTS 3). Le NUTS 3, a loro volta, sono suddivisibili in unità amministrative locali (LAU) equivalenti ai comuni.

34 Questa zonizzazione è stata introdotta dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf), oggi Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (Masaf), per analizzare il contesto e favorire il futuro monitoraggio nonché determinare alcune priorità della politica di sviluppo rurale nel quadro della Politica Agricola Comune per il periodo 2014-2020 (v. *Nota sulla classificazione delle aree rurali per la programmazione 2014-2020*, Mipaaf, Rete Rurale Nazionale, file:///C:/Users/128529/Downloads/nota_metodologica__aree_rurali_luglio_2014%20(2).pdf, consultato il 3 luglio 2024), e continua ad essere utilizzata anche nel periodo di programmazione della PAC 2023-2027, come specificato nel Piano Strategico Nazionale attuativo degli ultimi reg. europei della politica agricola (v. *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, versione 2.1, 16 novembre 2022, https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_della_PAC_23-27_v.2.1.pdf, consultato il 3 luglio 2024, sezione 4.7.2). Essa costituisce un'integrazione della definizione di aree rurali introdotta dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), fondata esclusivamente sul criterio demografico (v. *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2006, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-new-rural-paradigm_9789264023918-en#page3, consultato il 3 luglio 2024, pp. 30-31).

più basse di densità di popolazione ma comprendono anche il 69% delle superfici protette italiane e il 45% della superficie agroforestale nazionale³⁵.

Esiste anche una nozione di “aree interne”: «*quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali*», cioè dai comuni o aggregati di comuni confinanti in grado di offrire simultaneamente tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello e stazioni ferroviarie di categoria *Platinum, Gold* o *Silver*³⁶.

Malgrado i distinti criteri definatori e classificatori, tutti i comuni delle aree interne sono anche comuni rurali: circa il 97% della popolazione delle aree interne risiede in «*aree rurali intermedie*» (aree C) e «*aree rurali con problemi di sviluppo*» (aree D)³⁷.

La delimitazione delle aree rurali è fondamentale ai fini del presente contributo perché permette di cogliere la dimensione locale dello spopolamento, concernendo i comuni e le province con le soglie più basse di densità di popolazione, e una prima relazione con il territorio inteso come ecosistema, incorporando i dati sulle caratteristiche geomorfologiche ed agroforestali delle superfici entro i confini di questi enti territoriali.

4.2. Amministrazione del territorio ed esodo agricolo

Dagli studi di taglio storiografico emerge che lo spopolamento rurale non è un fenomeno recente ma risale al periodo, immediatamente successivo alla fine della Seconda guerra mondiale, di crescita esponenziale di tutti i settori produttivi³⁸. L'agricoltura, che costituiva la principale occupazione delle comu-

35 *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, Dipartimento per le politiche di coesione, https://opencoesione.gov.it/adp_2014_2020/, consultato il 3 luglio 2024, p. 132.

36 *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2021, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/Nota_metodologica_Aree_interne-2-1.pdf, consultato il 3 luglio 2024.

37 V. *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, cit., p. 99.

38 I. MELONI, F. PARASCANDOLO, *Dalla terra alla fabbrica, e ritorno. Esperimenti di attivazione delle risorse ambientali nella Sardegna interna, tra irruzione della modernità e pratiche collaborative*, in *Glocale*, 13, 2017, p. 59 ss., 59.

rità rurali³⁹, fu coinvolta in questo processo dai poteri pubblici, i quali tentarono di modernizzare il settore per mezzo delle riforme agrarie⁴⁰.

Le riforme agrarie, definite come una serie di atti legislativi aventi lo scopo di modificare le condizioni di accesso alla terra e alle risorse ad essa connesse⁴¹, si radicavano nell'influenza esercitata in quel periodo dagli Stati Uniti⁴². Tra i piani statunitensi di aiuti economico-finanziari per la ricostruzione dell'Europa devastata dalla guerra spicca il Piano Marshall, ufficialmente chiamato *European Recovery Program*, che si prefiggeva di espandere rapidamente le produzioni e i consumi, tramite lo sfruttamento delle risorse tecnologiche rese disponibili dagli Stati Uniti, al fine di alimentare le democrazie⁴³. La modernizzazione tecnica fu associata a prodromiche riforme sociali in quanto, secondo l'amministrazione Truman, una stabilità politica ed economica poteva essere assicurata soltanto garantendo una proprietà terriera indipendente e individualista che facesse capo ai contadini. Difatti, da un lato, si riteneva che l'ineguale distribuzione della terra fosse motivo di instabilità politica; dall'altro, il modello del comunismo sovietico non era considerato la possibile soluzione perché reputato non sufficientemente produttivo⁴⁴. Sullo sfondo dominava un paradigma culturale ben lontano dal *laissez-faire*, il quale riconosceva l'importanza della proprietà individuale ma considerava essenziale l'intervento statale⁴⁵.

39 Dall'*Annuario statistico dell'agricoltura italiana 1943-1946*, Istituto Centrale di Statistica, Roma, Tipografia Fausto Failli, 1950, emerge che più del 75% della popolazione produttiva nei comuni italiani fosse addetta all'agricoltura e che ben il 47,7% della popolazione attiva in tutto il territorio dello Stato fosse occupata nel settore agricolo.

40 Cfr. S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2018, p. 569 ss., 587 ss.

41 La definizione è di J.P. JESSENNE, P.F. LUNA, N. VIVIER, *Les réformes agraires dans le monde: introduction*, in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 4, 2016, p. 7 ss., 8.

42 E. BERNARDI, *Political stability, modernization and reforms during the first years of the Cold War*, in C. Martiin, J. Pan Montojo, P. Brassley (eds.), *Agriculture in Capitalist Europe, 1945-1960. From food shortages to food surpluses*, Oxon, Routledge, 2016, p. 44 ss., 49 ss.

43 S. BOCCHI, *Agroecologia per nuovi paradigmi distrettuali integrati*, in *Scienze del territorio*, 6, 2018, p. 77 ss., 78.

44 J.P. JESSENNE, P.F. LUNA, N. VIVIER, *Les réformes agraires dans le monde: introduction*, cit., p. 17 s.

45 E. BERNARDI, *Political stability, modernization and reforms during the first years of the Cold War*, cit., p. 44 ss.

In Italia, dunque, furono adottati vari interventi legislativi a scopo redistributivo: la l. del 12 maggio 1950, n. 230 (c.d. l. Sila), la l. del 21 ottobre 1950, n. 841 (c.d. l. Stralcio) e la l. r. Sicilia del 7 dicembre 1950, n. 104⁴⁶. Questi interventi stabilirono l'espropriazione dei latifondi che superavano una certa estensione o un certo valore e successivamente l'assegnazione ai contadini; i contadini, dopo aver pagato un piccolo affitto per 30 anni, avrebbero potuto acquisire in via definitiva la proprietà della terra ottenuta. La base giuridica per l'espropriazione venne fornita dall'art. 42 co. 3 della Cost., in combinato disposto con l'art. 44 co. 1 della stessa, che attribuisce alla proprietà privata terriera un valore eccezionale.

Nondimeno, nel concreto, le riforme si rivelarono un fallimento: la frammentazione della proprietà terriera risolse il problema endogeno della persistenza dei residui feudali nell'agricoltura italiana ma non si conciliò, nella prassi, con lo sviluppo esogeno del capitalismo, diretto alla formazione della grande azienda agraria di stampo industriale e al conseguente asservimento delle piccole aziende contadine indipendenti. In particolare, il credito agrario di cui necessitavano i singoli proprietari era concentrato nelle mani di pochi grandi istituti bancari, i quali decidevano se concedere o meno il credito stesso e partecipavano alla costituzione e allo sviluppo di società per azioni deputate all'esercizio dell'industria agricola o di società commerciali minori impegnate nell'acquisto e gestione dei fondi rustici⁴⁷. In secondo luogo, autonomi settori del secondario, anche per via della dispersione dell'agricoltura in una miriade di unità aziendali, strapparono a queste ultime un numero crescente di attività⁴⁸. In terzo luogo, dal momento che i grossi proprietari non avevano permesso l'espropriazione dei terreni migliori, le aree distribuite erano improduttive ed anfrattuose. In quarto luogo, i coltivatori diretti non ebbero accesso alla terra a causa

46 Per un approfondimento sulle normative relative alle aree montane negli anni Cinquanta del Novecento, si rinvia a A. CROSETTI, *Abbandono dei terreni rurali e associazionismo fondiario. Percorsi e sviluppi normativi*, in R. Louvin (a cura di), *Mondi montani da governare*, Roma, Aracne, 2017, p. 80 ss.

47 E. SERENI, *Capitalismo e mercato nazionale*, Roma, Editori Riuniti, 1966, p. 281 ss.

48 ID., *ult. op. cit.*, p. 287 ss.

delle maglie strette delle leggi di riforma. Da ultimo, chi cedette all'offerta dei lotti più marginali da parte dei latifondisti contribuì alla lottizzazione eccessiva e scriteriata della campagna e alla sua conseguente non remuneratività⁴⁹.

Non fu soltanto il fallimento delle riforme agrarie ad impedire la distribuzione del capitale per la modernizzazione delle aziende agricole: la l. del 10 agosto 1950, n. 646, aveva istituito la Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale allo scopo di finanziare la realizzazione delle infrastrutture per l'industrializzazione e lo sviluppo dell'agricoltura al Sud, dove i problemi di sottosviluppo erano più accentuati⁵⁰; tuttavia, gli incentivi pubblici furono spesso sviati dalla modernizzazione degli impianti e dall'assunzione di nuovi dipendenti per l'arricchimento personale dei piccoli imprenditori⁵¹.

Frattanto, a livello europeo, si gettavano le basi per il futuro della Politica Agricola Comune (PAC)⁵². Gli Stati membri, in occasione della Conferenza di Stresa del 1958, decisero di sopprimere gli strumenti nazionali d'intervento in agricoltura e di sostituirli con un'unica ed omogenea regolamentazione europea basata sulla creazione di Organizzazioni comuni di mercato (OCM): sistemi di misure che definivano l'assetto di singoli prodotti. Essi avrebbero dovuto assicurare gli agricoltori da tutte le minacce di perturbazione dei mercati o di mancata vendita dei prodotti mediante la fissazione di prezzi agricoli comuni molto elevati e dispositivi di intervento particolarmente protettivi nei settori del vino, dei cereali, dello zucchero, del riso, delle materie grasse e delle carni bovine⁵³.

Le OCM, con i loro prezzi garantiti e sussidi, avvantaggiarono le grosse entità aziendali e penalizzarono quelle a conduzione familiare che, a causa delle

49 ID., *Storia del paesaggio agrario italiano*, III ed., Bari, Laterza, 1987, p. 445 ss.

50 Nel 1986 fu sostituita, tanto negli obiettivi quanto nelle funzioni, dall'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, poi soppressa nel 1992.

51 R. PAZZAGLI, G. BONINI, *Italia contadina. Dall'esodo rurale alla campagna*, Roma, Aracne, 2018, p. 30.

52 È del 1958 la Conferenza di Stresa con la quale i funzionari della Commissione, esperti nazionali e rappresentanti delle organizzazioni degli agricoltori si riunirono per stabilire le modalità con le quali raggiungere gli obiettivi della PAC di cui all'art. 33 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (Trattato CE).

53 S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las comunidades autónomas I*, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2007, p. 675 s., nota 131.

piccole dimensioni e delle scarse aspettative di successo, erano incapaci di fare grandi investimenti o di garantire un ricambio generazionale⁵⁴. Inoltre, la PAC tendeva a finanziare l'intensificazione dell'agricoltura in zone con vantaggi relativi (buona fertilità del suolo, condizioni climatiche favorevoli, vicinanza alle fonti dalle quali attingere i prodotti da impiegare e ai mercati) e a disinteressarsi di quelle marginali e/o remote⁵⁵.

In parallelo, è opportuno sottolineare le tendenze culturali, quali l'arretratezza alla quale fu associato lo stile di vita delle aree rurali da parte dei più giovani in un contesto in cui il dominante potere dei consumi ricreò e deformò la coscienza del popolo, provocando la scomparsa dei valori contadini e la nascita della cultura di massa⁵⁶. Su ciò incisero anche la politica, idolatrando la città come risultato positivo del proprio operato e contribuendo alla trasmissione sociale di questa idea mediante il controllo dei mezzi di comunicazione, soprattutto la televisione⁵⁷.

Gli effetti distorsivi dell'amministrazione del territorio colpirono prevalentemente la popolazione agricola, la quale si ritrovò costretta ad emigrare: tra il 1965 e il 1972, quasi 2,5 milioni di persone lasciarono le aree rurali del Sud e delle isole per insediarsi nel triangolo industriale del Nord o nel Centro del Paese⁵⁸. Il fenomeno migratorio incisero a sua volta sull'amministrazione del territorio, in particolare sulle decisioni pubbliche relative alla localizzazione dei servizi pubblici sullo stesso: l'esodo agricolo innescò un meccanismo di retroazione nella ristrutturazione dei servizi pubblici, la cui localizzazione tiene necessariamente conto delle densità di popolazione⁵⁹. A causa della mancanza di

54 G. STRAMBI, *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle "banche della terra" e nel Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 33.

55 Corte dei conti europea, *Per una politica agricola comune più verde*, Relazione Speciale 14/2000, punto 1.

56 Cfr. P.P. PASOLINI, *Il vuoto del potere in Italia*, in *Corriere della Sera*, 1° febbraio 1975; R. PAZZAGLI, G. BONINI, *Italia contadina. Dall'esodo rurale alla campagna*, cit., p. 36.

57 R. PAZZAGLI, G. BONINI, *ult. op. cit.*, p. 75.

58 F. COLLANTES, V. PINILLA, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019, p. 41.

59 F. COLLANTES, V. PINILLA, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, cit., p. 120. Sulla relazione tra densità di popolazione e prestazione dei

bambini, molti comuni rurali dovettero affrontare la chiusura delle scuole nonché una ristrutturazione al ribasso dei servizi di trasporto pubblico⁶⁰, il che ha favorito la diluizione dell'emorragia demografica sino ad oggi: fenomeni di spopolamento rurale, benché meno accelerati rispetto al passato, sono stati registrati dopo il 1991⁶¹.

L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) prevede che, sino al 2030, un numero crescente di comuni rurali subirà un calo demografico: la questione continua ad investire soprattutto le zone meridionali, dove i comuni con un bilancio negativo sono il 93% del totale e dove si riscontra una riduzione della popolazione pari a circa il 9%⁶².

4.3. L'impatto territoriale dello spopolamento rurale

Ai fini del lavoro, è interessante notare come la dinamica demografica dello spopolamento non abbia inciso esclusivamente, come da definizione, sulla consistenza e sulla struttura della popolazione ma abbia rimodellato soprattutto il territorio rurale⁶³.

L'esodo agricolo e, con esso, l'abbandono colturale ha impattato sugli ecosistemi agricoli secondo due modalità alternative: l'intensificazione delle

servizi comunali, v. E. TONDINI, M. CASAVECCHIA, *Verso il riequilibrio territoriale nell'offerta dei servizi municipali: l'ambito sociale*, in AA. VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2022*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, p. 47 ss., 52.

60 F. COLLANTES, V. PINILLA, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, cit., p. 168.

61 G. MACCHI JÁNICA, *Desertificazione demografica dell'Italia. Geografia dello spopolamento rurale nella penisola*, in AA. VV., *Trame nello spazio: quaderni di geografia storica e quantitativa: 6*, Firenze, All'Insegna del Giglio, 2016, p. 9 ss.

62 *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie*, ISTAT, 1° gennaio 2020, <https://www.istat.it/it/files/2021/11/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE.pdf>, consultato il 9 luglio 2024. Le stesse fonti suggeriscono di inquadrare il tema dello spopolamento rurale nella dimensione intraregionale: sono i centri a densità intermedia i nuovi poli attrattori, generalmente collocati alla periferia o nelle vicinanze delle grandi città.

63 Nell'ambito di questo lavoro, l'attenzione si è focalizzata sullo spopolamento delle aree rurali ma, come noto, questa dinamica demografica si converte in sovrappopolamento se considerata rispetto alle aree urbane. Tra gli effetti del fenomeno migratorio sul territorio urbano, si può menzionare lo *urban sprawl* o città diffusa. Nella dottrina giuridica, v. E. BOSCOLO, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1, 2021, p. 54 ss.; A. SOLA, *La tutela ambientale nelle città. Nuovi problemi, vecchi strumenti*, in *federalismi.it*, 22, 2019; G.F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urbanistica*, 4, 2016, p. 10 ss.

pratiche di gestione, da un lato, l'abbandono definitivo delle terre, dall'altro⁶⁴. Mentre i dati sugli effetti ecologici dell'agricoltura intensiva sono ormai penetrati nella letteratura giuridica⁶⁵, meno diffusi sono quelli relativi alle ricadute della riforestazione selvaggia: essi evidenziano impatti negativi sulla biodiversità alla scala paesaggistica⁶⁶, *trends* di decrescita per alcune specie animali⁶⁷; maggiore instabilità idrogeologica ed incremento del rischio di incendi forestali⁶⁸. Inoltre, se la nozione di territorio incorpora una dimensione culturale non strettamente legata al paesaggio, gli storici mettono in evidenza come il crollo della partecipazione abbia colpito soprattutto uno degli eventi chiave dello stile di vita contadino come le feste locali⁶⁹.

Tutto quanto affermato, trasferendo l'attenzione dal soggetto che abbandona all'oggetto abbandonato, mette in luce il carattere intrinsecamente territoriale della dinamica demografica dello spopolamento rurale. D'altro canto, il concetto di «*deterritorializzazione*» è stato coniato dai filosofi post-strutturalisti francesi Gilles Deleuze e Félix Guattari per indicare una teoria culturale della globalizzazione riassunta con un'espressione che ricorda esattamente questo fe-

64 Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, Lo stato della natura nell'Unione europea. Relazione sullo stato e sulle tendenze delle specie e dei tipi di habitat protetti dalle direttive Uccelli e Habitat nel periodo 2013-2018, 15 ottobre 2020, COM(2020) 635 final, p. 13.

65 V., ad esempio, *Lo sfruttamento "intensivo" delle risorse del Pianeta*, in F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 15 ss.

66 B. SCHUH, ET AL., *The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures*, Research for AGRI Committee – European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2020, p. 57. Cfr. il Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Un approccio integrato per le zone rurali dell'UE», 14 ottobre 2020, 2020/C 429/09, § 1.3.

67 A. MARTINEZ ABRAÍN, ET AL., *Ecological consequences of human depopulation of rural areas on wildlife: A unifying perspective*, in *Biological Conservation*, 252, 2020, 1 ss., specialmente da 6.

68 Cfr. F. COLLANTES, V. PINILLA, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, cit., p. 172 s.; M. MOLINA IBÁÑEZ, *Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo*, in J. Farinós Dasí, J.F. Ojeda Rivera, J.M. Trillo Santamaría (eds.), *España: geografías para un Estado posmoderno*, Asociación Española de Geografía, Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico, Madrid/Barcelona, 2019, p. 153 ss., 162.

69 F. COLLANTES, V. PINILLA, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, cit., p. 169.

nomeno: «*the movement by which one leaves a territory*»⁷⁰. Secondo la parafrasi della scuola territorialista, la deterritorializzazione è il processo in cui il territorio, quale «*neoeosistema generato dal reciproco adattamento delle comunità insediate e dell'ambiente [...] vale tutt'al più come intralcio, temporaneo e rimovibile, alla libera circolazione dei capitali e delle merci (e delle persone come puri produttori e consumatori dei primi e delle seconde) e come tale (luogo, identità, comunità) viene rimosso, cancellato, soppresso*»⁷¹.

Dunque, uno dei tratti caratterizzanti il processo di spopolamento rurale è l'oblio degli ecosistemi agricoli e, cioè, del loro valore produttivo, sociale, ecologico, paesaggistico, culturale⁷². La scomparsa degli agroecosistemi dalla

70 G. DELEUZE, F. GUATTARI, *Anti-Edipo. Capitalismo e schizofrenia* (edizione italiana a cura di Alessandro Fontana), Torino, Einaudi, 1975. Sul rapporto tra il diritto e la deterritorializzazione concettualizzata da Gilles Deleuze e Félix Guattari, v. J.M. MARTÍNEZ GARCÍA, *Derecho, tierra, territorio*, in AA. VV., *Estudios de filosofía del derecho y filosofía política. Homenaje al Profesor Alberto Montoro Ballesteros*, Murcia, Universidad de Murcia 2013, p. 153 e ss. In particolare P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, 6, 2002, c. 151, afferma che «globalizzazione significa deterritorializzazione; di conseguenza, significa anche primato dell'economia a tutto detrimento della politica; di più, significa eclisse dello Stato e della sua espressione più speculare, la sovranità». S. CASSESE, *La crisi dello Stato, cit., passim*, ritiene che la globalizzazione e le interconnessioni internazionali generino una deterritorializzazione delle attività economiche; dunque, la perdita della sovranità degli Stati è quella di tipo economico. Nega una deterritorializzazione delle istituzioni I. CIOLLI, *Il territorio dello Stato e la rappresentanza territoriale, cit.*, p. 65: «lo scopo delle istituzioni nelle diverse epoche storiche è sempre stato quello di organizzare e preservare l'ambito geofisico nel quale si svolgevano le attività umane, ciò vuol dire che questo elemento è ancora di fondamentale interesse per il diritto, per quanto si parli sempre più sovente, ma a torto, di deterritorializzazione delle istituzioni. Sarebbe, piuttosto, che le istituzioni tradizionali siano affiancate da altre modalità organizzative che tengono in minor considerazione l'aspetto territoriale e che, a volte, lo superano. Tuttavia né gli «ordini economici», né le «*global governance*» sono in grado di sostituirsi alle istituzioni territoriali. Piuttosto che proclamare il superamento dello Stato, è forse più proficuo indagare sul legame che questo mantiene con il suo territorio anche in un'epoca di complessi cambiamenti, che modificano le finalità statali e la percezione degli spazi fisici, spesso affiancati da quelli virtuali».

71 A. MAGNAGHI, *Mettere in comune il patrimonio territoriale: dalla partecipazione all'autogoverno*, in *Glocale*, 9-10, 2015, p. 139 ss., 145.

72 ID., *ult. op. cit.*, p. 145, prospetta due possibili scenari: bisogna stabilire «se avanzare oltre nel processo di dissipazione o cercare di contenerlo creando delle sorte di “riserve protette” dove congelare i beni comuni a futura memoria». Infatti, come osserva F. CHOAY, *Del destino della città*, Firenze, Alinea, 2008 p. 86, «lo stupefacente progetto di conservazione integrale del patrimonio costruito [...] è il risultato di un trauma e la risposta ad una minaccia, oscuramente percepita come letale. Voler conservare tutto è una reazione di difesa di cui le nostre società non capiscono la vera finalità». A voler dare un nome a questa tendenza, è utile il richiamo a S. BOYM, *The Future of Nostalgia*, New York, Basic Books, 2001, che tratta della nostalgia non come malessere individuale ma come sintomo della nostra epoca, un'emozione storica (e dunque collettiva), non necessariamente opposta alla modernità e alla responsabilità individuale ma piuttosto coeva alla modernità stessa: «The rapid pace of industrialization and modernization increased the intensity of people's longing for the slower rhythms of the past,

memoria collettiva ha fatto sì che le popolazioni rurali, «*da comunità semi-indipendenti di abitanti, dotati di saperi contestuali e appropriati di attivazione dei beni ambientali, sono gradualmente divenute semplici aggregazioni collettive di utenti, e soprattutto di clienti solvibili*»⁷³. Infatti, anche nei luoghi in cui l'attività agricola è proseguita, la sostanziale integrazione con l'industria ha spersonalizzato il rapporto produttivo tra il fattore umano e il fattore naturale, sorpassando il più auspicabile processo di reciproco adattamento proprio della territorializzazione: al mutualismo si è sostituito il parassitismo del primo sul secondo. Questa caratteristica fa delle aree rurali spopolate dei luoghi privi dell'identità territoriale, come rappresentazione dei legami di appartenenza di una determinata comunità al suo spazio vissuto⁷⁴, che si manifesta nel «saper abitare» la realtà locale⁷⁵.

for continuity, social cohesion and tradition. Yet this new obsession with the past reveals an abyss of forgetting and takes place in inverse proportion to its actual preservation. [...] memorial sites, or “lieux de memoire”, are established institutionally at the time when the environments of memory, the *milioux de memoire*, fade. [...] this points to a paradox of institutionalized nostalgia: the stronger the loss, the more it is overcompensated with commemorations, the starker the distance from the past, and more it is prone to idealizations».

73 I. MELONI, F. PARASCANDOLO, *Dalla terra alla fabbrica, e ritorno. Esperimenti di attivazione delle risorse ambientali nella Sardegna interna, tra irruzione della modernità e pratiche collaborative*, cit., p. 68.

74 F. POLLICE, G. URSO, F. EPIFANI, *Dallo spazio conteso allo spazio condiviso: l'identità territoriale come fattore di integrazione. Il caso della comunità islamica a Lecce*, in *Semestrare di studi e ricerche di geografia*, 2, 2017, p. 117 ss., 118. V. anche A. CACCIARRU, *Geoidentità. La natura relazionale dello spazio*, in G. Demuro, F. Mola, I. Ruggiu (eds.), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, p. 116 ss. Secondo le scienze geografiche, delle quattro categorie dell'appartenenza significative per l'individuo – etnica, simbolica, reale e territoriale – quella territoriale rileva perché nasce dal rapporto di residenza stabile, ovvero, mutuando V. PARETO, *Lettere 1860-1890 (publiées par Giovanni Busino)*, Ginevra, Librairie Droz, 1981, dalla «persistenza delle relazioni di un uomo con i luoghi». Comunque, questa affermazione non deve indurre a credere che l'identità sia una qualità statica, compiuta o immanente: al contrario, la sua formazione è un processo dinamico, la cui evoluzione dipende dall'interazione con i segni, tracce o sedimenti consolidati. Cfr., in tal senso, A. MAGNAGHI, *Una metodologia analitica per la progettazione identitaria del territorio*, A. Magnaghi (a cura di), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Firenze, Alinea Editrice, p. 15.

75 L. RONCHETTI, *Il nomos della deterritorializzazione*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003, p. 99 ss., p. 102, afferma: «Il ridimensionamento o comunque il riposizionamento del ruolo dello Stato nazionale in un mondo attraversato trasversalmente da scelte compiute dalle istituzioni internazionali della globalizzazione, con le conseguenze e le ricadute che verranno richiamate con riferimento ai contesti istituzionali, produce «instabilità» nel rapporto tra il territorio, la popolazione che vi risiede e le norme che regolano le loro interazioni che la forma dello Stato nazione ha sempre assunto come propria pietra angolare. [...] Non stupisce, dunque, che ci sia chi [...] parla di «indifferenza dello spazio fisico» [...] chi di *non-luogo*».

4.4. Amministrazione della dinamica demografica e riterritorializzazione

I piani amministrativi costituiscono lo strumento prescelto tanto dall'Unione europea quanto dall'Italia per amministrare la dinamica demografica dello spopolamento rurale. Essi si contraddistinguono per la capacità di mettere insieme una vasta gamma di attività amministrative funzionali alla realizzazione degli obiettivi che, congiuntamente, contribuiscono a contrastare e mitigare il fenomeno⁷⁶. A livello europeo, si può menzionare il «piano d'azione rurale dell'UE», previsto nell'ambito della Comunicazione sulla «visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE», con la quale la Commissione europea delinea le sfide e le preoccupazioni ma anche le opportunità per il futuro delle aree rurali⁷⁷. Il piano è articolato in una serie di «iniziative faro» riunite intorno a ciascuno degli obiettivi della visione⁷⁸, sintetizzati in quattro linee d'azione da realizzare

76 Sulla pianificazione amministrativa, v., *ex multis*, M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 629 ss.; P.L. PORTALURI, *Il principio di pianificazione*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2011; G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000. Nella letteratura straniera, con specifico riferimento ai piani per il contrasto dello spopolamento rurale, v. J.M. RODRÍGUEZ 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. 8 ss.; J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid, Marcial Pons, 2023.

77 Comunicazione COM(2021) 345 final, *cit.*

78 Comunicazione COM(2021) 345 final, *cit.*, § 3.1: «I. spazi attraenti, caratterizzati da uno sviluppo territoriale armonioso che ne liberi il potenziale specifico rendendoli luoghi di opportunità e fornendo soluzioni locali per aiutare ad affrontare gli effetti locali delle sfide globali; II. coinvolte in una governance multilivello e basata sul territorio, che sviluppi strategie integrate utilizzando approcci collaborativi e partecipativi, beneficiando di mix di politiche su misura e interdipendenze tra aree urbane e rurali; III. fornitori di sicurezza alimentare, opportunità economiche, beni e servizi per la società in generale, come materiali ed energia a base biologica, ma anche prodotti locali, basati sulla comunità e di alta qualità, energia rinnovabile, mantenendo una quota equa del valore generato; IV. comunità dinamiche che si concentrano sul benessere, compresi i mezzi di sussistenza, l'equità, la prosperità e la qualità della vita, dove tutte le persone vivono e lavorano bene insieme, con un'adeguata capacità di sostegno reciproco; V. comunità inclusive di solidarietà intergenerazionale, equità e rinnovamento, aperte ai nuovi arrivati e che promuovono le pari opportunità per tutti; VI. fonti floride di natura, valorizzate dagli obiettivi del Green Deal, tra cui la neutralità climatica e la gestione sostenibile delle risorse naturali, e che contribuiscono ad essi; VII. beneficiarie a tutti gli effetti dell'innovazione digitale con pari accesso alle tecnologie emergenti, di una diffusa alfabetizzazione digitale e di opportunità di acquisire competenze più avanzate; VIII. luogo di incontro di persone qualificate, innovative e dotate di spirito imprenditoriale, che co-creano il progresso tecnologico, ecologico e sociale; IX. luoghi vivaci dotati di servizi pubblici e privati efficienti, accessibili e convenienti, compresi i servizi transfrontalieri, che forniscono soluzioni su misura (come i trasporti, l'istruzione, la formazione, la salute e l'assistenza, compresa

entro il 2040⁷⁹. Queste iniziative sono focalizzate sulla fornitura di consulenza sull'accesso ai finanziamenti e la concezione delle strategie partecipative, il miglioramento della mobilità rurale e l'accesso alla banda larga, il sostegno economico alle imprese e alle amministrazioni nella transizione ecologica e digitale, la diversificazione economica delle aree rurali⁸⁰.

A livello statale, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), istituzionalizzata dall'Accordo di Partenariato tra Italia e Unione europea per il periodo di programmazione 2014-2020⁸¹, costituisce la principale politica volta a contrastare lo spopolamento rurale. Il piano ha l'obiettivo ultimo di invertire i *trend* demografici –ridurre l'emigrazione, attrarre nuovi residenti, far riprendere le nascite– nelle aree interne del Paese⁸². A tal fine, segue due linee di azione: il finanziamento dei servizi pubblici di istruzione, sanità e mobilità, mediante fondi nazionali; il finanziamento di progetti di sviluppo locale, tramite fondi europei, regionali e locali⁸³.

l'assistenza a lungo termine, la vita sociale e il commercio al dettaglio); X. luoghi di diversità, che sfruttano al massimo le loro risorse, i loro talenti e il loro potenziale unici».

79 Comunicazione COM(2021) 345 final, *cit.*, § 3.1: «zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere».

80 Cfr. Comunicazione COM(2021) 345 final, *cit.*, § 3.2.

81 In corrispondenza di ciascuna programmazione dei fondi europei, gli Stati membri elaborano un accordo di partenariato, coinvolgendo i partner secondo l'approccio della *governance* multilivello in un dialogo integrato con la Commissione, allo scopo di definire a livello nazionale strategie e priorità nonché modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi stessi. Per un approfondimento sulla SNAI, v. M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, p. 297 ss., specialmente da 310; E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2023, p. 301 ss., specialmente da 329; M. FALCONE, *Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. speciale, 2023, p. 71 ss., specialmente da 93; C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2021, p. 52 ss.; G. URSO, B. GIORDANO, *Paesaggio e cultura nelle strategie delle aree pilota della Strategia Nazionale per le Aree Interne*, in *Territori della Cultura*, 46, 2021, p. 134 ss.

82 *Strategia Nazionale per le Aree interne*, *cit.*, p. 24. Sul concetto di “aree interne”, v., *supra*, il § 4.1.

83 *Strategia Nazionale per le Aree interne*, *cit.*, p. 54. Peraltro, allo sviluppo locale è riconducibile non soltanto l'iniziativa economica privata (come il turismo o le filiere agro-alimentari) ma anche una parte dei servizi pubblici (come l'efficientamento energetico, i servizi digitali ecc.). Al proposito, v. anche *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le aree interne. Anno 2020*, Dipartimento per le politiche di coesione, https://politichecoesione.governo.it/media/2609/relazione-snai_cipess-2020_finale.pdf,

Un elemento di spicco di questi piani è la preordinazione del “futuro” attraverso l'integrazione dell'esperienza del “passato”. Dal momento che il processo di spopolamento è stato innescato dai fallimenti delle riforme agrarie, alimentato dai sottoprodotti dell'esodo agricolo, territorializzato dal degrado delle terre, gli strumenti giuridici di contrasto del fenomeno attribuiscono all'agricoltura un ruolo primario a tale scopo ma, invece di imitare modelli esogeni, guardano alle risorse endogene del territorio rurale per la costruzione di una nuova economia. Due dei fattori trainanti della visione a lungo termine delle zone rurali dell'UE, cioè resilienza e prosperità, sono connessi alle attività agricole: secondo la Commissione europea, agricoltura, silvicoltura e attività agroalimentari sono volani della resilienza climatica e ambientale; il ruolo economico di agricoltura, silvicoltura e pesca non deve essere trascurato per garantire zone rurali prospere⁸⁴. Nella SNAI, i sistemi agro-alimentari costituiscono uno dei cinque punti focali dello sviluppo locale, il quale si fonda sul presupposto che le aree interne sono ricche di produzioni agricole di pregio, caratterizzate da elevata tipicità e apprezzamento dal mercato⁸⁵; al contempo, si riconosce il legame tra le produzioni agricole di pregio e la ricca biodiversità climatica e naturale che caratterizza queste zone⁸⁶.

Al riconoscimento della rilevanza dell'agricoltura per l'equilibrio demografico del territorio corrisponde la pianificazione delle misure giuridiche che promuovono, incentivando economicamente, una serie di attività legate al

consultato il 6 luglio 2023, p. 25 ss. Per una comparazione con il diritto spagnolo sulla canalizzazione dei fondi europei nel finanziamento dei servizi pubblici nelle aree rurali, sia consentito il rinvio a D. SANTIAGO IGLESIAS, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas o en riesgo de despoblación: retos y oportunidades*, in Y. Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023, p. 201 ss., specialmente da 220.

84 Non bisogna però dimenticare che, sin dalla nota Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 29 luglio 1988, *Il futuro del mondo rurale*, COM(88) 501 final, p. 8, la Commissione europea evidenzia la necessità di mantenere le popolazioni rurali dedite all'agricoltura, valorizzando al massimo un'agricoltura estensiva di qualità ed incoraggiando gli agricoltori a questo orientamento.

85 *Strategia Nazionale per le Aree interne*, cit., p. 48 ss.

86 *Strategia Nazionale per le Aree interne*, cit., p. 46.

mondo agricolo. Si tratta principalmente di aiuti a giovani agricoltori, donne attive in agricoltura, imprese agroalimentari per la modernizzazione e la digitalizzazione del settore. Quando i piani non si arrestano alla fase puramente informativa ed alla fissazione di obiettivi ma si sviluppano in programmi e progetti⁸⁷, la fonte di finanziamento è costituita principalmente dalla politica di coesione europea, dalla PAC e dal *Next Generation EU*, ossia lo strumento finanziario della ripresa dalla pandemia di Covid-19, il che mette allo scoperto la crucialità dei fondi europei per il contrasto dello spopolamento rurale⁸⁸.

L'ulteriore conferma di una relazione tra l'amministrazione della dinamica demografica e l'amministrazione del territorio, in particolare di quello rurale-agricolo, proviene dalla *governance* del contrasto dello spopolamento rurale.

A livello europeo, la visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE ha previsto la conclusione di un «*patto rurale*»: un quadro comune in cui tutti i livelli di governo e i vari portatori di interessi, con l'ausilio della Commissione e lo sfruttamento delle reti esistenti, possono condividere esperienze, buone pratiche ed idee⁸⁹. Questo proposito è stato messo in pratica con: l'istituzione di un «*Ufficio di sostegno al patto rurale*», che fornisce servizi di agevolazioni e di creazione di reti per la comunità; la creazione del «*gruppo di coordinamento del patto rurale*», quale organo di *governance* del patto; l'istituzione della «*piattaforma della comunità*

87 Su questa scansione v. M. ALMEIDA CERREDA, D. SANTIAGO IGLESIAS, *Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada i concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población*, in *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 2021, p. 14 ss., specialmente da 26.

88 Cfr. Comunicazione COM(2021) 345 final, *cit.*, § 3.2.; Accordo di Partenariato Italia 2021-2027, Dipartimento per le politiche di coesione, 19 luglio 2022, https://www.dropbox.com/s/zw65s8ljpp5wmv0/2022_07_15_Accordo-di-Partenariato_2021-2027.pdf?dl=0, consultato il 6 luglio 2024. Si badi bene che il contributo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), come parte del *Next Generation EU*, contribuisce alla realizzazione della linea d'azione della SNAI concernente i servizi pubblici (v. l'investimento per la garanzia della connettività ultra-larga a tutto il territorio nazionale (M1C2); la creazione di infrastrutture sociali nei comuni situati nel territorio delle regioni meridionali ed il sostegno delle farmacie rurali nei comuni con meno di 3.000 abitanti per l'erogazione di servizi sanitari territoriali (M5C3)).

89 Comunicazione COM(2021) 345 final, *cit.*, § 3.1.

del patto rurale», vale a dire uno strumento di collaborazione online che favorisce l'interazione tra le comunità⁹⁰.

A livello nazionale, la SNAI impegna integralmente le regioni e le amministrazioni locali nel senso che si sviluppa in ulteriori strategie, programmi e progetti secondo l'andamento scalare dei vari livelli amministrativi territoriali. Nel periodo di programmazione 2014-2020, l'accesso ai finanziamenti previsti a livello nazionale è stato subordinato all'espletamento di un procedimento suddiviso in tre fasi: in primo luogo, la selezione delle aree, per mezzo di una procedura pubblica svolta congiuntamente da tutte le amministrazioni centrali che compongono il Comitato tecnico aree interne e dalle regioni o province autonome⁹¹; in secondo luogo, l'approvazione della «*Strategia d'Area*» da parte dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, contenente schede-intervento e azioni specifiche, risultati attesi ed indicatori di risultato relativi alla traduzione locale degli obiettivi stabiliti a livello nazionale da parte dei comuni che formano l'area interna⁹²; in terzo luogo, la sottoscrizione dell'«*Accordo di Programma Qua-*

90 V., in particolare, la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: risultati principali e vie da seguire*, 27 marzo 2024, COM(2024) 450 final, § 2.3, e il sito della piattaforma della comunità del patto rurale: https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/index_en, consultato il 6 luglio 2024. Anche le iniziative faro, come si evince dalla stessa Relazione, ruotano prevalentemente intorno ai concetti di rete e interazione, oltre a ricerca e sviluppo.

91 Ai sensi dell'art. 2, comma 1, della Delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) del 28 gennaio 2015, n. 9, *Programmazione dei fondi strutturali di investimento europei 2014-2020. Accordo di partenariato – strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese: indirizzi operativi*, il Comitato tecnico aree interne, coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è composto da: Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (oggi Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (oggi Ministero della cultura), Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (oggi Ministero dell'Istruzione e del Merito), Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), Dipartimento affari regionali, le autonomie e lo sport e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ANCI - IFEL, INEA, ISFOL, UPI.

92 Si ricorda che, nell'ambito della SNAI, l'associazionismo comunale non è un prerequisito obbligatorio ma un obiettivo da perseguire e un elemento che, se già presente al momento della candidatura, costituisce un punto a favore dell'area candidata. Cfr. *Criteri per la Selezione delle Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021-2027*, Dipartimento per le politiche di coesione. Nucleo di

dro» (APQ), contenente sia il programma dei progetti finanziati (progetto integrato d'area) sia la disciplina di dettaglio di ciascun progetto cantierabile, attraverso il quale le amministrazioni centrali, le regioni o le province autonome e i territori assumono gli obblighi per la realizzazione degli obiettivi stabiliti nelle Strategie d'Area⁹³.

A partire dal periodo di programmazione 2021-2027, la *governance* della SNAI è stata affidata ad un organo collegiale di livello statale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, denominato «*Cabina di regia*». Questo ha il compito di: adottare il «*Piano strategico nazionale delle aree interne*» (PSNAI) ossia il documento che individua gli ambiti di intervento e le priorità strategiche alle quali destinare le risorse del bilancio dello Stato per il miglioramento dei servizi pubblici, tenendo conto delle previsioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e delle politiche di coesione; approvare le Strategie d'Area; monitorare lo stato di attuazione degli interventi finanziati; promuovere il coordinamento tra i diversi livelli di governo anche attraverso l'alimentazione delle banche dati esistenti⁹⁴.

valutazione e analisi per la programmazione, gennaio 2022, consultabile al link <https://politichecoesione.governo.it/media/2810/snai-criteri-per-la-selezione-delle-aree-da-sostenere-nel-ciclo-21-27.pdf>, consultato il 7 luglio 2024.

⁹³ Cfr. <https://www.agenziacoessione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>, consultato l'8 febbraio 2023. L'APQ è definito dall'art. 2, comma 203, lettera c), della l. del 23 dicembre 1996, n. 662, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica, come l'accordo con enti locali ed altri enti soggetti pubblici e privati in attuazione di un'intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.

⁹⁴ Ai sensi dell'art. 7 del d.l. del 19 settembre 2023, n. 124, Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione, la Cabina di regia è presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e composta da: Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministro delle imprese e del made in Italy, Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Ministro dell'interno, Ministro della cultura, Ministro del turismo, Ministro dell'istruzione e del merito, Ministro dell'università e della ricerca, Ministro della salute, Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, Ministro per le disabilità, Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro per lo sport e i giovani, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega in materia di coordinamento della politica economica e di programmazione degli investimenti pubblici, presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, presidente dell'Unione delle province d'Italia, presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani.

La piattaforma della comunità del patto rurale, in seno alla visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE, e le Strategie d'Area, nell'ambito della SNAI, costituiscono rispettivamente strumento di elaborazione ed esempio concreto di «*strategia territoriale integrata*»⁹⁵: concetto emerso nel contesto della politica di coesione programmata per il periodo 2021-2027 al fine di favorire la co-progettazione, da parte degli attori coinvolti, degli interventi⁹⁶.

A tal proposito, tra le forme in cui l'amministrazione della dinamica demografica sostiene lo sviluppo territoriale integrato deve essere ricordato anche lo «*sviluppo locale di tipo partecipativo*»⁹⁷ o *Community-led local development (CLLD)* o *Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (LEADER)*: si tratta di una forma di assistenza tecnica di tipo cooperativo prescritta agli Stati membri nell'ambito della PAC per ovviare all'incapacità delle politiche tradizionali dall'alto di trattare gli specifici e diversificati problemi delle zone rurali. Per coinvolgere la popolazione nell'elaborazione delle strategie di sviluppo, LEADER si avvale di partenariati territoriali tra il settore pubblico, quello privato e la società civile denominati Gruppi di Azione Locale (GAL). È di rilievo che l'Accordo di Partenariato 2021-2027, con il quale l'Italia ha programmato gli interventi che canalizzano gli aiuti europei della politica di coesione, faccia riferimento al possibile sviluppo di sinergie tra LEADER e la SNAI⁹⁸.

95 Cfr. Allegato della Comunicazione COM(2021) 345 final, *cit.* V. anche il kit di strumenti sulle opportunità di finanziamento UE per le zone rurali: <https://funding.rural-vision.europa.eu/?lng=it>, consultato il 6 luglio 2024. Sulla coincidenza tra le Strategie d'Area della SNAI e le strategie territoriali integrate, v. Accordo di Partenariato Italia 2021-2027, *cit.*, p. 33.

96 V. il considerando 30 e gli artt. 28-29 del reg. (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

97 L'art. 28 del reg. (UE) 2021/1060 inserisce lo sviluppo locale partecipativo tra le forme in cui gli Stati membri possono sostenere lo sviluppo territoriale integrato.

98 Accordo di Partenariato Italia 2021-2027, *cit.*, p. 47.

5. Annotazioni conclusive

Con gli strumenti giuridici di contrasto dello spopolamento rurale, gli organi politici ed amministrativi compiono un'operazione di riterritorializzazione del diritto. Al fine di mitigare il declino demografico, essi provano a rispondere alle esigenze di sviluppo socio-economico delle aree rurali sfruttando le potenzialità delle risorse endogene dei territori (gli ecosistemi agricoli) ma, consapevoli della difficoltà di individuare in maniera completa e precisa queste stesse esigenze e potenzialità, coinvolgono le comunità rurali-locali interessate (le popolazioni interessate) nell'elaborazione degli interventi⁹⁹.

Non è certo che questa «voglia di comunità» sia una reazione dello Stato nazionale alla deterritorializzazione e, dunque, al cedimento della sovranità statale alle istanze sovrastatali¹⁰⁰. Infatti, è soprattutto l'Unione europea a spingere per una rappresentazione degli interessi territoriali e locali e sono anche e soprattutto i fondi europei a finanziare lo sviluppo delle aree rurali. Peraltro, ai fini della partecipazione della popolazione rurale, così come canalizzata negli strumenti elaborati dalle istituzioni europee, sembra imprescindibile il possesso di tecnologie e competenze informatiche: questo aspetto, più che attivare una retorica della globalizzazione, suscita il dubbio che il *modus operandi* prescelto escluda le realtà rurali caratterizzate da marginalità geografica ed un elevato tasso di invecchiamento della popolazione. D'altro canto, proprio dall'Unione eu-

⁹⁹ Si rinvia a E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 302 s., note 3, 4, 5, per la vasta bibliografia ivi citata con riferimento alle elaborazioni teoriche circa la «partecipazione procedimentale» e la «democrazia procedurale».

¹⁰⁰ È la tesi di G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 20: «L'impossibilità, per i singoli Stati, di concorrere secondo forme politiche democratiche al governo del cyberspazio extraterritoriale nel quale si gioca la grande partita del potere globale spinge naturalmente la politica nazionale a ripiegarsi sulla dimensione locale, l'unica nella quale è ancora possibile compiere scelte direttamente e concretamente incidenti su aspetti rilevanti della vita collettiva. La politica nazionale riscopre così nel "locale" i fattori decisivi per la produzione di identità e di appartenenza civica. Trova nei piccoli luoghi gli ingredienti che danno sapore alla cittadinanza, e che è arduo rintracciare nelle distanti e artificiali cittadinanze europea e globale». «Voglia di comunità» rimanda alla traduzione italiana del libro Z. BAUMAN, *Missing Community*, Cambridge, 2000, trad. it., *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari 2001.

ropea si paventa il rischio di un'inefficacia dell'azione senza il forte impegno ed il coinvolgimento a livello degli Stati membri e a livello regionale e locale¹⁰¹.

Alla luce di questo approccio “glocale”¹⁰², allora, ad essere certo è il fatto che la questione demografica sta restituendo centralità agli enti territoriali: da una parte, nella configurazione di formazioni sociali, e, dunque, nella dimensione solidaristica dei doveri pubblici verso e tra gli abitanti che li consustanziano secondo lo spirito dell'art. 2 della Cost¹⁰³; dall'altra, nella funzione di ponte per il passaggio e la riproduzione, all'interno dei territori rurali, della dimensione permeabile, pluralista e interculturale, dunque inclusiva ed integrativa dei diritti della persona, che caratterizza, ma solo verso l'interno, la spazialità europea¹⁰⁴.

Tuttavia, quanto fin qui osservato sullo spopolamento serve a mettere in evidenza soltanto un caso emblematico della relazione tra il territorio e la dinamica demografica: ad esempio, la Commissione europea fa sapere che «*i cambiamenti climatici e l'inquinamento atmosferico esercitano un impatto negativo sulla mortalità e sulla morbilità della popolazione, colpendo in particolare i gruppi più vulnerabili, tra cui gli anziani. L'emergenza climatica e il degrado ambientale possono influire anche sulla scelta di*

101 Relazione della Commissione COM(2024) 450 final, *cit.*, § 4.

102 V., al proposito, M.R. FERRARESE, *La “glocalizzazione del diritto”: una trama di cambiamenti giuridici*, in C. Amato, G. Ponzanelli (a cura di), *Global Law vs. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2006. V. anche i richiami alla glocalizzazione in A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, *cit.*, p. 20 ss.

103 Sulle situazioni in cui è «il pubblico potere a farsi formazione sociale», v. G. PASTORI, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in *Il pluralismo democratico nello Stato democratico*, Milano, 1980, p. 95 ss. V. anche M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2020, p. 533 ss.; L.R. PERFETTI, *La pubblica amministrazione come dovere*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 3965 ss.

104 Sulle caratteristiche della spazialità europea, v. G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, *cit.*, p. 38 ss. In particolare, sulla differenziazione tra spazio esterno ed interno, a p. 43: «All'esterno, esso ha confini rigidi e saldamente presidiati, che assumono il significato proprio di una frontiera sul piano geopolitico come su quello ideologico. [...] Sul fronte interno, lo spazio comune europeo, privo di frontiere interne, è omogeneo, isomorfo, uniforme, sganciato da ogni radicamento identitario e definibile in termini puramente normativistici – e dunque kelseniani – come sfera materiale di vigenza delle regolazioni UE». V. anche A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, *cit.*, p. 17 ss.

*avere figli o no*¹⁰⁵; si assiste a fenomeni di migrazione ambientale e climatica¹⁰⁶. A questa scala, l'illusione dell'apertura dei confini territoriali restando all'interno dello spazio europeo potrebbe non essere sufficiente a garantire l'equilibrio demografico del territorio.

105 Comunicazione COM(2023) 577 final, *cit.*, p. 5.

106 Rileva l'assenza di una normativa esplicitamente riferita a questa categoria di migranti, R. PICONE, *Migrazioni ambientali e ordinamento nazionale. Quali strumenti di tutela?*, in *Actualidad jurídica Iberoamericana*, 20, 2024, p. 1246 ss. Sul diritto interno, v. anche A. STAVANATO, *I migranti ambientali nel decreto-legge n. 20 del 2023. Che cosa resta della loro protezione?*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2023, p. 1 ss.; A. CASCONI, *Migranti ambientali e permesso di soggiorno per calamità: profili di diritto sostanziale e processuale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2023, p. 325 ss. Sulla *governance* delle migrazioni relative a fenomeni climatici e ambientali nel diritto europeo, v. M. CONSITO, *Per tornare a parlare di Green New Deal tra diritto di asilo e solidarietà*, in *ADiM blog*, http://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2020/03/ADiM-Blog-Marzo-2020-Analisi-Opinioni-M.-Consito_DEF.pdf, 2020, consultato il 9 luglio 2024; F. PASSARINI, *La tutela dei migranti ambientali nel diritto dell'Unione europea: l'impatto dei recenti sviluppi della prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale*, in *Diritto pubblico europeo*, 1, 2024, p. 499 ss. Sul diritto internazionale, v. F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate: verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; A. DEL GUERCIO, *Una governance integrata della mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico. Spunti di riflessione a partire dalla decisione Teitiota del Comitato per i diritti umani*, in *Diritto pubblico europeo*, 1, 2022, p. 334 ss., specialmente da 358; L. GALLI, *La protezione dei migranti climatici in Italia: luci e ombre nelle prime pronunce dopo l'ordinanza n. 5022/2021 della Cassazione*, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 2022, p. 79 ss.; V. DINI, *Migranti climatici e ambientali*, in *I diritti dell'uomo*, 1, 2021, p. 25 ss.; M.C. PONTECORVO, *Towards Litigating Climate-Induced Migration? Current Limits and Emerging Trends for the Protection of "Climate-Induced Migrants" in International Law*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 1, 2022, p. 99 ss.